

**Plan- og bygningslovens kap XIX med særlig fokus på  
§ 113.**

Kandidatnummer: 591

Leveringsfrist: 25.04.08

Til sammen 17994 ord

22.04.2008

# Innholdsfortegnelse

<b><u>1</u></b>	<b><u>INNLEDNING.</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>1.1</b>	<b>Tema og problemstilling</b>	<b>1</b>
<b>1.2</b>	<b>Historikk</b>	<b>2</b>
<b>1.3</b>	<b>Gangen videre</b>	<b>4</b>
1.3.1	Avgrensninger	4
<b>1.4</b>	<b>Rettskilder</b>	<b>5</b>
1.4.1	Lovtekst	5
1.4.2	Forarbeider, etterarbeider	6
1.4.3	Dommer	6
1.4.4	Forvaltningens praksis	7
1.4.5	Juridisk teori	7
<b><u>2</u></b>	<b><u>PLAN- OG BYGNINGSLOVENS KAP 19</u></b>	<b><u>8</u></b>
<b>2.1</b>	<b>Hvilke grunnprinsipper gjelder for plan og bygningsretten.</b>	<b>8</b>
2.1.1	Plikt til å forfølge ulovligheter.	9
2.1.2	Legalitetsprinsippet og dens betydning for plan og bygningsmyndighetene.	10
<b>2.2</b>	<b>Hvem har kompetansen?</b>	<b>12</b>
<b>2.3</b>	<b>Hvem skal vedtaket rettes mot?</b>	<b>13</b>
2.3.1	Ansvarlig ved bruk/eksisterende byggverk.	15
<b><u>3</u></b>	<b><u>§ 113</u></b>	<b><u>16</u></b>
<b>3.1</b>	<b>Vilkår for anvendelse av plan og bygningsloven § 113.</b>	<b>16</b>
3.1.1	Bestemmelser gitt i eller i medhold av...	17
3.1.2	Materielle feil.	19
3.1.3	Formelle feil	20

3.1.4	Ulovlig bruk	20
3.1.5	Ulovlig forhold eller ikke?	21
3.1.6	Bruk i strid med planvedtak.	22
3.1.7	Enkle tiltak og mindre tiltak.	23
3.1.8	Forhold som ikke er tiltak, noen grensetilfeller.	26
3.1.9	Retting av forhold i strid med planer.	31
<b>3.2</b>	<b>Hvilke virkemidler kan brukes</b>	<b>33</b>
3.2.1	Kan...	33
3.2.2	Stans	34
3.2.3	Retting	35
3.2.4	Saksbehandlingsregler	36
<b><u>4</u></b>	<b><u>§114</u></b>	<b><u>38</u></b>
<b>4.1</b>	<b>Utgangspunkt</b>	<b>38</b>
4.1.1	Bestemmelsens virkeområde	38
<b>4.2</b>	<b>Foreleggets rettskraft</b>	<b>39</b>
<b>4.3</b>	<b>Saksbehandlingsregler</b>	<b>40</b>
<b><u>5</u></b>	<b><u>§115</u></b>	<b><u>41</u></b>
<b>5.1</b>	<b>Tvangsfullbyding ved pålegg i rettskraftig dom eller forelegg.</b>	<b>42</b>
<b>5.2</b>	<b>Tvangsfullbyrdelse uten forutgående forelegg etter § 115 andre ledd.</b>	<b>43</b>
<b>5.3</b>	<b>Hva kan tvangsfullbyrdes.</b>	<b>44</b>
<b>5.4</b>	<b>Saksbehandlingen</b>	<b>44</b>
<b><u>6</u></b>	<b><u>§116A</u></b>	<b><u>45</u></b>
<b>6.1</b>	<b>Hvem har kompetansen</b>	<b>46</b>
<b>6.2</b>	<b>Når er bestemmelsen aktuell</b>	<b>46</b>

<b>6.3</b>	<b>Hvordan kan tvangsmulkt gis.</b>	<b>48</b>
<b>6.4</b>	<b>Saksbehandlingsregler</b>	<b>48</b>
<b><u>7</u></b>	<b><u>§116B</u></b>	<b><u>51</u></b>
<b>7.1</b>	<b>Bestemmelsens virkeområde</b>	<b>51</b>
<b>7.2</b>	<b>Opportunitetsprinsipp</b>	<b>52</b>
<b><u>8</u></b>	<b><u>OPPSUMMERING</u></b>	<b><u>54</u></b>
<b><u>9</u></b>	<b><u>LITTERATURLISTE</u></b>	<b><u>56</u></b>
<b>9.1</b>	<b>Lover og forskrifter</b>	<b>56</b>
<b>9.2</b>	<b>Juridisk litteratur</b>	<b>57</b>
<b>9.3</b>	<b>Forarbeider og etterarbeider</b>	<b>57</b>
<b>9.4</b>	<b>Rundskriv og veiledere</b>	<b>58</b>
<b>9.5</b>	<b>Dommer</b>	<b>58</b>
<b>9.6</b>	<b>Forvaltningsavgjørelser</b>	<b>58</b>

## **1 Innledning.**

### **1.1 Tema og problemstilling**

Temaet for denne avhandlingen er de rettslige spørsmål som oppstår vedrørende plan- og bygningsmyndighetens adgang til å fatte vedtak om å ilegge sanksjoner etter plan og bygningslovens (heretter kalt plbl) sanksjonsregler med en dypere gjennomgang av §113. Plan og bygningslovens hensikt er å gi myndighetene kontroll med arealbruken og kunne legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. I tillegg skal byggesaksreglene ivareta hensynet til bygnings- og brannsikkerhet, helse, miljø, estetikk, energibruk, økonomi og behovet for tilgjengelighet. For å sikre at de ulike hensynene faktisk blir gjennomført og ivaretatt, er det etablert et hovedprinsipp om søknadsplikt for byggetiltak og bestemmelser om kontroll og tilsyn med at reglene etterleves. Dersom det konstateres brudd på reglene er det viktig for myndighetene å ha mulighet til å bringe forholdet i lovlig form. Å ha mulighet til å sanksjonere brudd på plan og bygningsloven er viktig for lovens troverdighet og dens etterlevelse i det daglige liv. Ved å gi pålegg om sanksjoner og videre oppfølging der det konstateres et ulovlig forhold, viser man at en ikke kan "ta seg til rette" uten at dette får konsekvenser.

Det er mange utfordringer med hensyn til legalitetskontroll og rettsanvendelse i plbl selv om lovregulering på området har eksistert i mange år. På området til plbl er det et sterkt behov for å kunne identifisere hvilke forhold som er omfattet av de forskjellige begrep og derfra kunne vurdere om sanksjonsreglene i plbl er anvendelige på det aktuelle forholdet. I plan og bygningsretten blir det ofte sakt at alt som ikke er forbudt er tillatt, og det er derfor et behov for å identifisere hva som faktisk er forbudt.

Fagområdet er ofte aktuelt for innbyggeren i dette landet. Det er en stor prosentandel som eier sin egen bolig og mange har fritidseiendommer som ligger i utsatte

områder som strandsoner eller fjellheimer. Det er en kjensgjerning at mange utfører enkle arbeider selv, og må finne frem i regelverket for å finne grensene for hva man kan og ikke kan gjøre. Å følge reglene er ikke alltid like lett når selv de som skal håndheve disse ikke er sikre på hva som kan og ikke kan gjøres.

Boligbyggingen har eksplodert de senere årene med både seriøse og useriøse aktører på markedet. Dette fører til en mangfoldig og aktiv bruk, men også dessverre ignorering av lovgivningen som ikke alltid fører til resultater som er ønsket. Det har vært vist til at lovverket har mistet noe av sin kraft da en del kommuner ikke har maktet å følge opp ulovlige forhold i sitt distrikt.<sup>1</sup> Dette er en uheldig utvikling som man håper vil bli stanset ved å gi en ny lov som skal ta hensyn til forenklet saksgang og kostnader for kommunene. Jeg skal i det videre gi en oversikt over sanksjonsreglene og belyse noen aktuelle problemområder etter hvert som de kommer.

## 1.2 Historikk

Fra gammelt av har den private adgang til å disponere over egen eiendom vært belagt med restriksjoner. Allerede i Magnus Lagabøtes lovgivning kan man finne bestemmelser som begrenser eierens rett til å disponere over eiendom, men den første alminnelige bygningslov fikk vi i 1845 som gjaldt alle byer i hele landet med unntak av de store byer som hadde særskilt lovgivning. Disse lovene var i det store og hele laget for å unngå brann som var en katastrofe på den tiden. Ikke så rent få enkle branner hadde oppigjennom årene blitt katastrofer på grunn av tett trebebyggelse og ufremkommelighet. Lovene ble revidert og utvidet frem til 1924 da man til slutt innførte en lov for alle byene i hele landet og noen områder på landet. Bygningsloven ble vedtatt av Stortinget i 1924, og loven bygde på prinsippet om at administrasjonen av bygningsvesenet i hovedsak var en kommunal oppgave. I de kommunene hvor loven fikk anvendelse skulle det være et bygningsråd.<sup>2</sup> De

---

<sup>1</sup> Ot.prp nr 45 (2007-08) Kap 13.5.3

<sup>2</sup> Fleischer plan- og bygningsretten s 42

fikk nå hjemmel for å gi pålegg om å stanse bygningsarbeider, og ble pålegget ikke etterkommet hadde man dertil hjemmel for tvangsfullbyrdelse ved politiets hjelp.

Det ble i 1965 gitt en ny bygningslov. Den var en alminnelig areal og reguleringslov, som gjaldt for alle slags arealer i alle kommuner. Loven var en videreføring av prinsippene som gjaldt i tidligere lovgivning, men nå ble den mer detaljert og oppdatert. Blant annet ble også ulovlig utførte arbeider og bruk av bygning uten tillatelse inkludert.

Etter dette ble det fokusert på å gjøre loven fleksibel og enkel å håndtere, både for saksbehandling og for det tekniske aspektet. Det siste store lovarbeidet som har ført til en ikraftsatt lov er gjort i 1985, jf Ot.prp nr 56 og nr 57 (1984-85). Det er denne loven som er gjeldende rett i dag. Den fastholder prinsippene fra den tidligere lovgivningen, men utvider og presiserer krav om kommunal og fylkeskommunal planlegging. Samtidig innførte man i loven en forenklet byggesaksbehandling i tråd med de gjeldende regler i bygningslovgivningen fra 1965 ( med justeringer).<sup>3</sup>

Plan og bygningsloven ble igjen endret ved lov av 5. mai 1995 nr 20. Endringene bygde på Ot.prp nr 39 (1993-94). Det ble ikke gjort noe særskilt utrednings-arbeid i forkant, men endringen bygde på høringer og utredninger gjort tidligere på 80-tallet. Endringen var gjort med sikte på å sikre kvaliteten på det som ble bygd. Reglene om ansvar og kontroll ble endret slik at ansvaret for at regelverket ble fulgt, som hovedprinsipp blir lagt på den som faktisk utfører jobben. En sentral godkjenningsordning for de ansvarlige for tiltakene ble opprettet. Reglene for sanksjoner ble klargjort, og det ble innført tvangsmulkt som nytt sanksjonsmiddel. Det ble foretatt en omfordeling av oppgaver og roller i byggesaker, der de private aktørene fikk en mer fremtredende plass. Det ble også innført et nytt opplegg for bygningskontroll basert på at kontroll skal utføres av andre enn kommunen, enten ved dokumentert egenkontroll eller ved uavhengig kontroll. Regler for forhåndskonferanse ble innført, samt trinnvis og typebestemt saksbehandling<sup>4</sup>. Videre ble bestemmelsen i §113 gjort helt generell i 1995, og nå kunne det gis pålegg om stans eller retting overalt der det ble konstatert et forhold i strid med plbl eller bestemmelser gitt i medhold av denne.

---

<sup>3</sup> NOU 2003:24 s 54

<sup>4</sup> NOU 2003:24 s 55/56

Vi fikk videre i Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) den siste endringen som bl.a. gikk ut på å innføre tidsfrister ved byggesaksbehandlingen og forenkle regelverket. Forslagene ble vedtatt av Stortinget i januar 2003. (I kraft fra 1. juli 2003.)

Det ble den 04.04.2008 utgitt en ny odelstingsproposisjon med tittel: Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).<sup>5</sup> Det er her foreslått flere endringer i sanksjonsreglementet med hovedtyngde på effektivisering av saksbehandling og økt mulighet for kommunene til å forfølge ulovligheter. De største endringene som er foreslått, er flytting av kravet om forhåndsvarsel til plan og bygningsloven, fjerning av erstatningsregelen, forhåndsvarsler for alle sanksjonsmuligheter samlet i ett varsel, samle klager til en behandlingsrunde for å effektivisere saksbehandlingen og innføring av overtredelsesgebyr. Det er også foreslått å lovfeste kommunens plikt til å forfølge ulovligheter etter plan og bygningsloven.

### 1.3 Gangen videre

Oppgaven vil starte med en gjennomgang av rettskildene før hoveddelen av oppgaven. Noen av grunnprinsippene som er viktige for plbl vil bli gjennomgått, og spesielt legalitetsprinsippet. Videre er vil det bli gjort rede for hvem som kan gi pålegg og hvem som er rett adressat før oppgaven går over på de aktuelle bestemmelsene.

Jeg vil forholde meg til lovens oppbygging, og behandle paragrafene fortløpende etter som der kommer i lovverket. På grunn av dette vil den mest dyptgående delen av oppgaven komme i første halvdel. Jeg har likevel vurdert dette til å være mest hensiktsmessig, da den pedagogiske siden vil være tjent med et slikt oppsett, og det vil være enklere å finne frem for eventuelle praktiske brukere av heftet.

#### 1.3.1 Avgrensninger

Å behandle alle områder av plan og bygningsrettens sanksjonsregler er ikke mulig med det begrensende tak som er lagt på oppgaven. Jeg har derfor valgt å ta ut noen deler som fremstår som enten for omfattende, eller på siden av oppgaven. Deriblant behandler jeg ikke bestemmelser som hjemler pålegg eller krav direkte, slik som §89 om vedlikehold etc.,

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-08)



da det nødvendigvis ikke kan karakteriseres som ulovlig selv om plan og bygningsmyndighetene har hjemmel for å gi pålegg om disse forholdene. Sanksjoner som håndheves av politi- og påtalemyndighetene er også utelatt, da det går lengre enn hva oppgaven har som mål. Videre har jeg valgt å ikke behandle domstolens kontroll og behandling, da dette er et meget omfattende tema som kan være en avhandling i seg selv. Det er også nødvendig å presisere at det er norsk rett som er gjenstand for drøftelsen, fremmed rett og internasjonale rettskilder blir således ikke berørt. At byggesaker kan føre til brudd på andre regelsett enn plbl er også på det rene, men ingen av disse blir behandlet her.

Jeg har helt valgt å utelate §116 da den ikke er en sanksjonsregel, men en regel om hva man kan ha krav på etterpå. Den er i tillegg foreslått fjernet helt i Ot.prp nr 45 (2007-08) fordi den ikke har noen selvstendig betydning. De alminnelige erstatningsreglene fanger opp de tilfeller som faller innunder denne paragrafen. Alminnelige forvaltningsrettslige regler og problemstillinger vil ikke bli behandlet utover det som er nødvendig for å klargjøre tema.

## 1.4 Rettskilder

Som ellers i forvaltningsretten er loven preget av skjønnsmessige ord og uttrykk. En ren tolkning av lovtekst uten bruk av andre rettskilder vil derfor ikke bringe oss langt i å forstå innholdet i lovverket og dens praksis. Mye av hva loven faktisk innebærer, er avklart gjennom domstolsavgjørelser og presiseringer i form av rundskriv fra departementet. I dette avsnittet vil jeg gi et overblikk over de relevante rettskildene på bygningslovgivningens område, og en kort gjennomgang av den aktuelle bruk.

### 1.4.1 Lovtekst

På bygningsrettens område er lovteksten med tilhørende forskrifter den sentrale rettskilde. Ordlyden i bestemmelsene må tolkes for å finne rekkevidden av de forskjellige paragrafene. Plbl blir også påvirket av annen lovgivning, deriblant forvaltningsloven. Forholdet er nærmere regulert av plbl §15 som fastslår at forvaltningslovens regler gjelder

hvor ikke annet er særskilt bestemt i plbl. I tillegg kommer uskrevne krav til saksbehandlingen som omfatter krav om god forvaltningsskikk, og forsvarlig saksbehandling.<sup>6</sup>

#### 1.4.2 Forarbeider, etterarbeider

Med ”forarbeider” menes ”forslag, utredninger, debatter og voteringer som skriver seg fra dem som har deltatt i lovens forberedelse og vedtakelse.”<sup>7</sup> Hvor stor betydning de forskjellige skal ha kommer an på alder, hvem skrev den, hvor klar lovteksten er og øvrig rettkildemateriale. Det er gjort mange lovrevisjoner oppgjennom årene, og det fins da tilsvarende mengder forarbeider til loven, men det sentrale forarbeidet her er Ot.prp nr. 39 (1993-94) Men også andre forarbeider kan ha relevans, og da særlig for bestemmelser som er av betydning for vurderingen av hvorvidt et forhold kan sies å være i strid med plbl eller bestemmelser i medhold av den. Forarbeidene i forbindelse med det pågående lovarbeidet kan også være av interesse. Men sett i forhold til gjeldende lov, er de nye høringene og odelstingsproposisjonene mer å anse som etterarbeider med mer begrenset verdi.

#### 1.4.3 Dommer

Det finnes noe domspraksis på området men ikke mye, og de avgjørelsene som foreligger er som regel så konkrete begrunnet at de får liten betydning utover den aktuelle sak. Det foreligger mest domspraksis i forbindelse med §114, men det er kanskje ikke overraskende da prøvelsen av forelegg foregår ved søksmål. Av prinsipielle avgjørelser fra Høyesterett er det dommen inntatt i Rt. 1976 s. 1376 og Rt. 1991 s. 1291 (kjennelse) som er av særskilt betydning. Men også prinsipielle avgjørelser på forvaltningsrettens område kan være av betydning som eksempelvis Isene-dommen Rt 1981 s 745. Den omhandler spørsmålet om det finnes et ulovfestet prinsipp om rimelighet i forvaltningsvedtak. Dette prinsippet har

---

<sup>6</sup> NOU 2003:24 s. 97

<sup>7</sup> Torstein Eckhoff, Rettskildelære, s. 65

kommet til uttrykk i plbl §116b, og følgelig vil behandling av dette temaet kunne være av interesse.

#### 1.4.4 Forvaltningens praksis

Byggesaksbehandlingen foregår primært i kommunene som er den lokale plan- og bygningsmyndighet, jf plbl §10-1. Det vil være variasjoner fra kommune til kommune, og rettskildemessig er de ikke anvendelige da de er nesten umulig å få tak i for den alminnelige borger. Avgjørelser fra fylkesmannen er derimot lettere tilgjengelig. Disse avgjørelsene vil ha en rettskildemessig betydning da de i større grad er ensartet og kan vise praksis på områder som er omdiskutert. I denne avhandlingen har jeg flere eksempler hentet fra fylkesmannen, da disse er i enkelte tilfeller egnet til å belyse problemer og hjelper i avveininger. På grunn av mangel på rettsavgjørelser er forvaltningspraksis en nyttig rettskilde, men dens vekt må ikke overdrives.

Derimot vil tolkningsuttalelser og rundskriv fra den sentrale plan- og bygningsmyndigheten (Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet), ha relativt stor betydning for hvordan bestemmelsene skal forstås. En viktig kilde er rundskriv H-3/01 av februar 2001 fra Kommunal- og regionaldepartementet om reaksjoner mot ulovligheter etter plbl.

#### 1.4.5 Juridisk teori

Den teori som er forfattet i de senere år er knyttet til mer praktiske forhold og er ikke en problematisering om hvilke problemer som kan oppstå. Carl Wilhelm Tyren har skrevet en kommentarutgave til plan- og bygningsloven som sist ble revidert i 2004, men selv om denne er nyttig som oppslagsverk og håndbok, så er den ikke myntet på noe dypere behandling av problemstillingene. Videre har Fleischer et verk, men dette daterer seg før 1995, og han berører ulovlighetsoppfølging svært lite i sin behandling. Det mest komplette verket er laget av O.J. Pedersen m.fl, Plan- og bygningsrett. Av disse er det nok Tyren og O.J. Pedersen m.fl som er mest brukt og dermed har den største rettskildemessige betydning i dag.

Jeg vil i denne oppgaven bruke disse, men også andre på enkelte områder for å belyse tolkninger eller avgjørelser.

## **2 Plan- og bygningslovens kap 19**

### **2.1 Hvilke grunnprinsipper gjelder for plan og bygningsretten.**

Plan og bygningsretten har på mange måter de samme grunnprinsippene som alminnelig forvaltningsrett for øvrig, men det er noen grunnhensyn som har vært viktigere enn andre i bakgrunnen for utformingen av plan- og bygningsretten.

Plbl §2 angir hvilke formål plan og bygningsmyndighetene skal legge vekt på ved bruk av loven.

*”Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.*

*Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.*

*Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår”*

Det vil i plan og bygningsretten være de private aktørene som har ansvaret i byggesaken. Det er opp til aktørene å søke tillatelse og følge opp, slik at tiltaket er innenfor de rammer plan og bygningsmyndighetene har gitt. Ved illeggelse av pålegg i forbindelse med forhold som er ulovlige, er det et viktig prinsipp i plan og bygningsretten at alle sanksjoner som ilegges skal være forholdsmessige.

### 2.1.1 Plikt til å forfølge ulovligheter.

Plan og bygningsmyndighetenes arbeidsområde er definert i plbl §10-1 som følger:

*”Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen.”*

Om denne ordlyden definerer en plikt utover det helt generelle for kommunene til å følge opp ulovlige forhold, er vanskelig å se. Det er per i dag uklart hvor langt bestemmelsen går i å forplikte kommunen til å følge opp konkrete ulovlige tiltak med rettingspålegg med videre. Paragrafen pålegger kommunene å føre tilsyn, men ikke noen uttalt plikt til å fatte vedtak om å ilegge sanksjoner. Men det er fordelaktig for å sikre mest mulig lik behandling av like saker i kommunene, at en slik plikt finnes. Ved å legge til grunn en slik plikt kan man også ende opp med urimelige resultater om alle forhold skulle forfølges. Denne avveiningen er igjen avklart ved §116b annet ledd som gir adgang til å avstå fra forfølging av bagatellmessige overtredelser. Det følger av forarbeidene til denne bestemmelsen at plan- og bygningsmyndighetene har som den klare hovedregel plikt til å forfølge ulovligheter<sup>8</sup>, men at det gjennom bestemmelsen i §116b er gitt adgang til å avstå fra dette etter et opportunitetsprinsipp.

Det er et problem at en kommune unnlater å følge opp et kjent ulovlig forhold, uten at det er mulig å forplikte kommunen til å reagere. Det er mulig for overordnet plan- og bygningsmyndighet – fylkesmannen eller departementet – å følge opp saken, men slike saker bør behandles lokalt av kommunen. At fylkesmannen eller departementet skal måtte gå inn i og gi pålegg ved tilfeller som er åpenbart ulovlige skulle være unødvendig. Og endelig har kommunal- og regionaldepartementet også forutsatt at ulovlighetsoppfølging av overordnet myndighet bare bør skje i spesielle tilfeller.

Det er i det nye lovforslaget til plbl foreslått å lovfeste en plikt for kommunene til å forfølge ulovligheter. Departementet uttaler i forarbeidene at dette vil medvirke til en mer

---

<sup>8</sup> Ot.prp nr 39 (1993-94) s 209

aktiv ulovlighetsoppfølging fra kommunenes side og understreke viktigheten av dette.<sup>9</sup> De sier videre at:

*”Regelen skal synliggjøre et særskilt ansvar for å forfølge ulovligheter og bidra til at plan- og bygningsmyndighetene prioriterer ulovlighetsoppfølging. Regelen skaper imidlertid ikke rettigheter for andre, og private rettssubjekter får således ikke rettskrav på at kommunen skal forfølge ulovligheter”.*

Å gå veien om å lovfeste dette spesielt for kommunen, og om det faktisk vil få noen virkning er usikkert. Det er på det rene at det ikke er viljen til å forfølge ulovligheter som har manglet, men mer kunnskap om lovverket og midler til å forfølge sakene<sup>10</sup>.

Konklusjonen på om det foreligger en plikt til å forfølge ulovligheter etter dagens regelverk er et klart ja. Det fremgår også av rundskriv H-03/01 at man anser at det foreligger en plikt til å forfølge ulovlige forhold etter plan- og bygningslovgivningen.<sup>11</sup> Det følger også av §116b at kommunen som plan og bygningsmyndighet ikke selv har kompetanse til å avgjøre når en vil avstå fra å forfølge ulovligheter. Dette kan de bare hvor overtredelsene må anses som bagatellmessige.

## 2.1.2 Legalitetsprinsippet og dens betydning for plan og bygningsmyndighetene.

Den tradisjonelle definisjonen av legalitetsprinsippet i norsk rett tar utgangspunkt i at ethvert inngrep i det private rettssubjekts livssfære, om det er generelle vedtak eller enkeltbeslutninger, må ha hjemmel i formell lov. I dag er det derimot klart at det etter omstendighetene kan foreligge alternative rettsgrunnlag for offentlig myndighetsutøvelse, slik som for eksempel sedvanerett og privat autonomi. Og enda viktigere er det at man har

---

<sup>9</sup> Ot.prp nr 45 (2007-2008) kap 13.5.1

<sup>10</sup> NOU 2003:24 s 117

<sup>11</sup> Rundskriv, kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001, punkt 1.3

måttet innse at i det moderne samfunn må selve lovgivningskompetansen i utstrakt grad overlates til forvaltningen. Når det ved legalitetsprinsippet vises til at forvaltningen må ha hjemmel i lov, er det altså som utgangspunkt tilstrekkelig at rettsgrunnlaget er lov (forskrift) gitt av forvaltningen selv i henhold til fullmakt i formell lov (parlamentsgitt lov).

<sup>12</sup> Denne utviklingen i teoriens syn på legalitetsprinsippet har ført til at man i dag ikke tar utgangspunkt i et spørsmål om når det foreligger et inngrep, men i stedet i spørsmålet om hvor langt de ulike mulige typene av rettsgrunnlag rekker som hjemmel for myndighetsutøvelse i det enkelte tilfellet. Videre setter legalitetsprinsippet en grense for hva som kan utledes av og hvilken vekt som kan tillegges andre rettskildefaktorer enn ordlyden, med andre ord et krav om at lovhjemmelen er tilstrekkelig klar eller presis. Men det er ikke alltid et ufravikelig krav om at hjemmelen fremgår klart av ordlyden. I Rt 1995 s 530(jf Rt 2001 s 382) heter det generelt om dette at:

*”kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er ovenfor den som rammes”.*

Det skal likevel vises tilbakeholdenhet med å tolke lover fritt på legalitetsprinsippets område. Betenkelighetene ved å forholde seg fritt til ordlyden er større jo mer inngripende tiltak det dreier seg om. I denne forstand kan vi godt tale om et relativt legalitetsprinsipp <sup>13</sup> Kravet til lovhjemmel gjelder både for rettslig og faktiske inngrep, som for eksempel byggeforbud og riving av et bygg. Bruk av pålegg etter §113 og etterfølgende sanksjoner vil som hovedregel alltid være inngripende og følgelig må en være forsiktig med å tolke bestemmelser utvidende.

---

<sup>12</sup> Skjerdal, Nicolai Vogt, Jussens Venner 2001 s 337 kap 3.1

<sup>13</sup> Eckhoff og Smith, forvaltningsrett, s 337.

## 2.2 Hvem har kompetansen?

Myndighet til å fatte vedtak om pålegg m. m er ikke lagt til bare en instans. Det fremgår av plbl §113 at kompetansen er lagt til plan- og bygningsmyndigheten. Før lovendringene i 1995 var kompetansen lagt til kommunen alene, men etter lovendring i 1995 ble det lagt til plan- og bygningsmyndighetene som samlebetegnelse<sup>14</sup>. For kommunen innebar dette ingen endring, kommunestyret var fremdeles øverste myndighet i henhold til plan og bygningsloven §10-1 med adgang til å delegere til kommunale utvalg og administrasjon. Men det ble videre også gitt adgang for fylkesmannen, eventuelt departementet eller den departementet gir slik myndighet, til å gripe inn. Derfor bruk av uttrykket plan- og bygningsmyndighetene.

Formålet med å endre loven var å gi overordnede statlige myndigheter adgang til å gripe inn der kommunen ikke hadde fulgt opp sin plikt til å sørge for at loven ble overholdt. Det var en kommunal beslutning om å ikke følge fylkesmannens henstilling om å kreve et ulovlig takfremmspring fjernet, som var bakgrunnen for lovendringen.<sup>15</sup> Det fremgår av forarbeidene når man anser overordnet myndighet berettiget til å gripe inn etter lovendringen.

*” Det er forutsatt at slike inngrep fra overordnet myndighet bare skal skje der passivitet ville virke støtende, m.a.o. i spesielle tilfelle ”.*<sup>16</sup>

Det er etter ordlyden i forarbeidet ikke meningen at overordnet myndighet skal gripe inn i et hvert tilfelle der kommunen ikke bruker sin myndighet, men bare i særlige tilfeller der passivitet ville virke støtende. Dette kommer av at kommunen er fremdeles nærmest til å vurdere forholdene i sitt nærmiljø. Uttrykket plan- og bygningsmyndighet ble også valgt med tanke på at ulovlig arealbruk også kan rammes av sanksjoner.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ot.prp nr 39 (1993-94) s 174

<sup>15</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 664-665.

<sup>16</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-94) s. 174.

<sup>17</sup> Tyrèn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven s. 451.



### 2.3 Hvem skal vedtaket rettes mot?

Ordlyden i sanksjonsreglene lyder bare den ”ansvarlige”. Hvem som er den ansvarlige i den enkelte sak kan være vanskelig å avgjøre, men som en hovedregel er det den som er nærmest til å bære ansvaret som pålegget skal rettes mot. Personkretsen pålegget kan rettes mot kan være eier, rettighetshaver (fester, panthaver bruksrettshaver og andre med avtalemessige grunnlag i tomten eller arbeidet), tiltakshaver, ansvarlig søker, prosjekterende, utførende, kontrollør og bruker av et arbeid. Foretak er også omfattet. Med foretak menes selskap, enkeltpersonsforetak, forening, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.<sup>18</sup>

Ansvarlig søker har som oppgave i søknads- og prosjekteringsfasen å være et bindeledd mellom alle aktørene, med ansvar for utforming av søknaden og på vegne av tiltakshaver å fremme denne til kommunen, samt å sørge for at alle krav i rammetillatelsen blir ført videre og ivaretatt i prosjekteringen jf plbl §93 bokstav b. Det skal kun være en ansvarlig søker for et tiltak. Ansvarlig søker/ prosjekterende skal normalt ikke kunne gis rettspålegg da de ikke har den rådigheten over det ulovlige tiltaket som kreves for å kunne følge opp pålegget, men for feil oppstått på prosjekteringssiden kan pålegg gis for omprosjektering.<sup>19</sup> Ansvarlig søker er ansvarlig for at søknaden viser at planene er i tråd med krav i eller i medhold av plbl.<sup>20</sup> Ansvarlig prosjekterende kan ikke pålegges å rette i utført ulovlig arbeid som er i tråd med prosjekteringen.<sup>21</sup>

Sanksjonsreglene korresponderer med reglene om ansvar i plbl Kap 16. I forhold til de ansvarlige foretak tas det utgangspunkt i ansvarsfordelingen i ansvarsoppgaven<sup>22</sup>. I tillegg må ansvaret fremgå av hvordan ansvaret er beskrevet i søknaden om ansvarsrett for det enkelte foretak. Privatrettslige avtaler mellom partene med ansvarsfordeling i strid med ansvarsoppgavene er ikke bindende for plan- og bygningsmyndighetene.<sup>23</sup> I utgangspunktet

---

<sup>18</sup> Tyrèn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven s. 451.

<sup>19</sup> Tyrèn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven s 451

<sup>20</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 1.8

<sup>21</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 1.8

<sup>22</sup> Oppgave over fordeling av ansvar i prosjekterings- og utførelsesfasen.

<sup>23</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 1.8

er det foretak og ikke personer sanksjonen skal rettes mot. Men dette kan igjen være avhengig av hvor i byggearbeidet/tiltaket man befinner seg. Det kan også være at forskjellige aktører har ansvar for forskjellige deler av tiltaket, og da er det den aktøren som har ansvaret for den delen som er regnet som det ulovlige forhold som pålegget skal rettes mot.

Der ansvarlige foretak ikke kan rammes, eller der det er uklart hvem som er ansvarlig, vil sanksjonene bli pålagt tiltakshaver. Tiltakshaver er en fellesbetegnelse på den enkeltpersonen, institusjonen, organisasjonen eller foretaket som tiltaket utføres på vegne av (tidligere byggherre), eller som står for gjennomføringen av tiltaket.

Ansvarlig utførende er ansvarlig for at tiltaket blir utført i samsvar med den tillatelse som er gitt, inklusive oppfyllelse av de vilkår og pålegg som er stilt i tillatelsen, og at tiltaket blir utført forskriftsmessig. Plbl §98 beskriver ansvarsrekkevidden ansvarlig utførende har. Det er ansvarlig utførende som det i praksis er mest aktuelt å rette sanksjoner mot i utførelsesfasen.<sup>24</sup> Om det ulovlige forhold skyldes feil på et tidligere stadium som for eksempel i prosjekteringen, kan den ansvarlige utførende ikke pålegges retting. Her er det et vakuum i ansvaret da den ansvarlige prosjekterende heller ikke kan pålegges retting, bare omprosjektering for feil begått i prosjekteringsfasen. I disse tilfellene må en anta at ansvaret blir lagt til tiltakshaver.

Ansvarlig kontrollerende har ansvar for at kontrollen blir utført i henhold til de godkjente kontrollplanene jf plbl §97. De kan ikke pålegges å rette feil eller unnlatelser ved selve tiltaket selv om en ulovlighet ikke ville oppstått, eller fått et mer begrenset omfang, dersom kontrollen hadde avdekket den. Ved vesentlig svikt i kontrollen er det derimot den ansvarlig kontrollerende som står ansvarlig overfor myndighetene. I så tilfelle kan kommunen kreve full stans i arbeidet og ny ansvarlig kontrollerende for den delen av tiltaket hvor kontrollsvikten er oppdaget.

---

<sup>24</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 1.8

### 2.3.1 Ansvarlig ved bruk/eksisterende byggverk.

Når et tiltak er ferdigstilt og ferdigattest gitt, er det tiltakets eier som i utgangspunktet er rett adressat for pålegg. Andre som kan være aktuelle er leietaker eller andre rettighetshavere

For eksisterende byggverk kan det gis pålegg om foreksempel riving, tilbakeføring eller fjerning, men pålegget kan bare gies til eieren av bygget, ikke leietaker osv... Det er bare eier som har det privatrettslige herredømmet et slikt tiltak krever, og følgelig vil han være rett adressat for pålegget. Ved pålegg om å fjerne en bygning kan det derimot være andre rettighetshavere som pålegget vil berøre. Det kan være brukere eller panthavere. Disse vil ikke få større rett enn eieren av bygget. De må således finne seg i pålegget, men de får partstilling slik at de skal få utferdiget et pålegg om å tåle rivingen.<sup>25</sup> Der det er flere rettighetshavere er et pålegg rettet bare mot eieren gyldig, men det kan bli problemer ved tvangsfullbyrdelse eksempelvis om eieren ikke har rett ovenfor pantehaver til å rive en ulovlig oppført bygning. Ved byggverk på annen manns grunn er det eieren av byggverket og ikke eieren av grunnen pålegget må rettes mot.

Pålegg om opphør av ulovlig bruk, kan rettes mot brukeren.<sup>26</sup> Eieren er derimot ansvarlig som utleier. Eieren kan pålegges å få brakt bruken til opphør som utleier, men det forutsetter at han har slik adgang til å kreve dette av brukeren. Et eksempel på ulovlig bruk som kan kreves stanset med hjemmel i §113, er fritidsbolig brukt som helårsbolig.

Ved salg av eiendom følger ikke pålegget eiendommen. Den pålegget i utgangspunktet rettet seg mot kan ikke vri seg unna ved å selge eiendommen. Forpliktelsen hviler fremdeles på ham. Men selv om pålegget består kan han ikke råde over eiendommen lengre, og tvangsfullbyrdelse blir dermed umulig. Rt 1991 s 1219.<sup>27</sup> Ved eiendomsoverdragelse må plan- og bygningsmyndighetene fatte nye vedtak rettet mot ny eier for å kunne pålegge retting av forhold oppstått før overdragelsen, se punkt 4.2.

---

<sup>25</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s. 663

<sup>26</sup> Rundskriv H 03-01 punkt 2.6.2

<sup>27</sup> Rt 1991 s 1219.

### 3 § 113

§ 113 er den generelle hjemmelen for å kunne gi pålegg om stans av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk, i tillegg til fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid. En rekke andre bestemmelser i loven forutsetter at det er gitt et pålegg etter § 113 før ytterligere reaksjoner vedtas. Dette er den mest brukte av sanksjonsreglene. Den tilsvarer tidligere bygningslov § 113 etter lovendring i 1984, og med visse endringer i 1986, 93 og 95. De viktigste endringene var at bestemmelsen skal gjelde ulovlige forhold generelt og ikke bare i utførelsesfasen, samt at kompetansen til å gi pålegg ble lagt til plan- og bygningsmyndighetene.

Dette er en generell regel som er ment til å dekke det meste av behovet for lovregulering på kontrolliden av plan- og bygesaksbehandling. Den videre behandling av denne paragrafen vil bli delt inn i deler der problemområder vil bli forsøkt belyst mer inngående enn de deler som åpenbart er mindre problematiske.

#### 3.1 Vilkår for anvendelse av plan og bygningsloven § 113.

For at det skal være aktuelt å anvende plbl § 113 må det i utgangspunktet konstateres et ulovlig forhold.

*§ 113. Det må foreligge et forhold som strider imot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.*

Dette er vilkår som må være oppfylt for å kunne ilegge pålegg etter § 113. Om det faktisk foreligger et ulovlig forhold skal vurderes objektivt, spørsmålet om den ansvarlige er å laste for forholdet skal ikke trekkes inn i vurderingen. Om det senere blir vurdert å anmelde forholdet, vil spørsmålet om skyld måtte bli vurdert.

Det kan i enkelte tilfeller være usikkert om det faktisk foreligger et forhold som etter plbl kan karakteriseres som i strid med bestemmelsene. Vilkåret for at plan og bygningsmyndighetene da kan gripe inn og gi pålegg om (midlertidig) stans, er at plan og

bygningssyndighetene har kommet i alvorlig tvil om lovligheten ved forholdet. I Rt 1976 s 1376 ble det formulert slik:

*” Et arbeid som er i strid med lov eller bestemmelser kan rådet kreve stanset, jf § 113. etter min mening følger det av bygningsmyndighetenes plikt til å føre kontroll og rett til å kreve opplysninger etter plbl § 97. jf også bestemmelsen om stansing av ulovlig arbeider i § 113, at et byggearbeid kan kreves stanset når det oppstår alvorlig tvil om arbeidet oppfyller de krav som lov og forskrift stiller” .*

Det er ikke anledning til å pålegge sanksjoner for annet enn brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av plan og bygningsloven. Bestemmelser omfatter her forskrifter, vedtekter, planbestemmelser, påbud, forbud og særlige tillatelser eller dispensasjoner. Krenkelser av annen lovgiving eller bestemmelser som har opphav i annen lovgiving kan ikke håndheves etter plbl. Det følger av forarbeidene som sier at reglene har den

*”begrensning at sanksjonsreglene ikke kan brukes overfor krenkelser av andre bestemmelser enn de som har sin hjemmel i plan- og bygningsloven. Krenkelser av annen lovgiving eller av båndlegging fastsatt i ekspropriasjonsskjønn eller privat avtale må forfølges på annen måte, selv om det dreier seg om en bygningsak”<sup>28</sup>*

### 3.1.1 Bestemmelser gitt i eller i medhold av...

Som utgangspunkt er plan- og bygningsmyndighetene berettiget til å gripe inn i alle forhold som strider i mot bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det er ikke noe krav om at overtredelsen skal være vesentlig for å gripe inn.<sup>29</sup> Kravet om rimelighet kommer først inn når man skal velge hvilke sanksjoner man skal ilegge. At påleggshjemmelen i §113 er generell, gjør at man ikke bare kan gripe inn ved selve utførelsen, men også ved ulovlig bruk. Det vanligste vil være at man griper inn der det

---

<sup>28</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-94) s 172

<sup>29</sup> Ot.prp.nr.39 (1993-94) s 208

oppdages forhold som er i strid med bestemmelser i plbl, men også annen lovgivning kan være aktuell der den er gitt i medhold av plbl. Det kan oppstå tvil på de områder loven selv henviser til andre lover som for eksempel plbl §66 nr 1 første ledd og §70 nr. 1 annet ledd, forurensningsloven ( §66 nr.2 første ledd) og Oreigningslova (§§ 35 og 102.) Men her gir forarbeidene uttrykk for at man anser de bestemmelsene det henvises til som en del av plbl.

*” Men innenfor rammen av den konkrete henvisning må også enkeltbestemmelser i disse lover bli en del av Plan- og bygningsloven, slik at eventuelle krenkelser kommer innenfor Plan- og bygningslovens sanksjonssystem. ”<sup>30</sup>*

Vurderinger av forhold etter lover det er henvist til i plbl, kan ellers variere med ordlyden i henvisningen. Der det f.eks. henvises til konkrete materielle krav, som i §70 nr 1 *”Kommunen skal påse at veglovens bestemmelser om byggegrense og friskt blir fulgt”* er denne vurderingen gjort til en del av bygningsmyndighetenes materielle vurdering. Hvis det f.eks. kreves samtykke av andre myndigheter, som i §66 nr. 1 første ledd, *”avkjørsel fra offentlig vei må ha godkjenning av vedkommende vegmyndighet”*, har henvisningen mer karakter av saksbehandlingsregel, dvs. at bygningsmyndighetene må forvisse seg om at slik godkjenning foreligger, og altså kreve tilstrekkelig dokumentasjon. De materielle kravene kan plan- og bygningsmyndighetene her altså ikke prøve når det gjelder tillatelser gitt av andre myndigheter. Her skal de bare sjekke om det faktisk har blitt gitt en slik tillatelse, ikke på hvilket grunnlag den er blitt gitt. Om de mener at tillatelse aldri skulle ha blitt gitt, er dette utenfor deres kompetanseområde. De skal ikke drive etterprøving av andre myndigheters vedtak. Helt generelle henvisninger bør sannsynligvis også forstås i den retning. Dersom det foreligger en erklæring fra vedkommende myndighet, bør det være tilstrekkelig dersom det ikke direkte går ut over bygningsmyndighetenes egen materielle vurdering.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Ot. prp. nr. 39 (1993-94) s 172

<sup>31</sup> Ot. prp. nr. 39 (1993-94) side 172

### 3.1.2 Materielle feil.

Ved materielle feil menes overtredelse av en bestemmelse gitt i eller i medhold av plbl som griper inn i personers private rettstilling, ved forbud eller påbud. Materielle feil vil kunne være der det foregår en ulovlig bruk (enten planstridig eller i strid med gitt tillatelse), eller at et byggverk utføres i strid med gitte tillatelser eller planbestemmelser, typisk at det bygges for stort eller for nærme nabogrense jf. plbl §70. Plan- og bygningsmyndighetene vil ha mulighet til å nedlegge stoppordre etter §113 når det konstateres materielle feil av denne typen.

Her kan man merke seg at selv om man har overskredet grensene for søknaden, kan man fremdeles være innenfor det som er lov etter planbestemmelsene. For eksempel ved oppføring av en bygning kan utnyttelsesgraden som er omsøkt være 20 % av tomten, bebyggelsesplanen setter en øvre grense på 30 %. Om da bygningen i ettertid viser seg å innebære en 25 % utnyttelse, er det en overskridelse av gitt tillatelse, men ikke av planbestemmelsene. I et slikt tilfelle er det mangel på formell tillatelse for overskridelsen som er det ulovlige forhold. Dette kan rettes ved etterfølgende søknad, men om slik søknad ikke blir sendt, kan plan- og bygningsmyndighetene gi pålegg, da forholdet er å anse som ulovlig.

Noen tillatelser som i utgangspunktet ikke bryter med noen materielle regler, kan i ettertid vise seg å bygge på feil forutsetninger, for eksempel der kommunen gir tillatelse til et bygg nærmere enn firemeters-grensen basert på samtykke fra naboen. Om det viser seg i ettertid at denne tillatelsen er falsk, vil forutsetningene for tillatelsen svikte. Da vil kommunen kunne gi pålegg om stans, og om ny tillatelse ikke kan gis, kan videre sanksjoner ilegges. Dette bekreftes også i rundskriv H-03/01 som under punkt 1.2 uttaler at:

*” om noe er ulovlig må vurderes i forhold til rammetillatelsen/igangsettingstillatelsen og de forutsetninger som ligger til grunn for disse”.*

Svikter forutsetningene for tillatelsen, må tillatelsen også vurderes på nytt.

Det følger også av forvaltningsloven( heretter kalt fvl) §35 første ledd bokstav c at forvaltningen kan omgjøre sine egne vedtak, selv når vedtaket er til skade for adressaten

innenfor visse grenser. Men også etter uskrevne regler følger det at forvaltningen har en viss adgang til å omgjøre gyldige vedtak som det er gitt underretning om, selv om det er til skade for noen som vedtaket angår. Dette synet støttes blant annet av Eckhoff/Smith som utaler følgende:

*”Og når tungtveiende hensyn taler for omgjøring vil det normalt være adgang til det. En tillatelse må f.eks. kunne tas tilbake hvis det viser seg at det man har tillatt er direkte helsefarlig eller medfører en vesentlig sikkerhetsrisiko”* <sup>32</sup>

### 3.1.3 Formelle feil

Med uttrykket ”formelle feil” for den ansvarlige så betyr det at et ulovlig forhold skyldes det faktum at den ansvarlige ikke har innhentet tillatelse til den bruk eller aktivitet som utøves på eiendommen. Det kan være at han har igangsatt tiltak, eller at den bruken han utøver krever tillatelse fra bygningsmyndighetene. At bruker eller tiltakshaver hadde fått en slik tillatelse dersom han hadde søkt om det, er ikke relevant, det vil likevel være en formell feil å iverksette bruk eller tiltak så lenge denne ikke er innhentet. Det kanskje klareste eksempel har en hvor det oppdages at et tiltak, som etter plbl §93 første ledd er søknadspliktig, er satt i gang uten at søknad er sendt til plan- og bygningsmyndighetene. Plan- og bygningsmyndighetene kan her gi pålegg om stans til den ansvarlige har sendt søknad for etterfølgende behandling.

### 3.1.4 Ulovlig bruk

Bestemmelsen i §113 første ledd annet punktum hjemler adgang til å håndheve ulovlig bruk og bruksendring jf *”I strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven”*

---

<sup>32</sup> Eckhoff, og Smith, forvaltningsrett, s. 279



Ved eksisterende byggverk kan plan- og bygningsmyndighetene gripe inn i en rekke tilfeller. Det kan gis pålegg når bygning brukes i strid med ferdigattest eller ved midlertidig brukstillatelse jf §99. I §93 første ledd bokstav c gis det anledning til å gi pålegg om stans ved ulovlig bruksendring av eksisterende byggverk. Og det kan også gis stoppordre ved godkjent bruksendring om den aktuelle bruk ikke samsvarer med tillatelsen.

Ulovlig bruk omfatter også bruk av grunn og arealer i strid med planvedtak. Slik bruk kan møtes med stoppordre etter §113. Det forutsettes at bestemmelsene i planene ikke går utover de rammer som er gitt etter §§ 20-4, 2 ledd og 26, 1 ledd. Videre må bruken være til vesentlig ulempe etter §20-6 eller vanskeliggjøre gjennomføringen av planen etter §31 nr 1.

### 3.1.5 Ulovlig forhold eller ikke?

Som sakt ovenfor kan pålegg gies når det oppdages forhold som strider imot materielle eller formelle bestemmelser gitt i eller i medhold av plbl. Unnlatelse av å sende byggesøknad, bruk av næringsareal til boligformål, ulovlig bygging i strandsonen er alle tilfeller som er klare forhold som faller innunder ordlyden.

Men en del forhold ligger i grenseland av hva som faktisk kan bli vurdert som forhold som strider imot loven. Jeg skal videre se på en del slike tilfeller.

Et tiltak er en fellesbetegnelse på arbeid og andre handlinger som omfattes av søknadsplikten i §93 eller meldeplikten i §§ 81, 85, 86 a og 86 b. Det omfatter både bygging, riving, bruksendring og anleggsarbeid. Det er en nedre grense for hva som anses for et tiltak, og dermed for hva som omfattes av søknads- eller meldeplikten

Det kan være vanskelig å konstatere ulovligheter i forbindelse med tiltak som ligger i grenseland til søknadsplikt. Vi har foreksempel oppussing av eksisterende byggverk. Ved vanlig vedlikehold er det ikke søknad eller meldeplikt. Ved arbeid av denne typen kan omfanget etter hvert vise seg å bli mer omfattende enn hva man har sett for seg, og man kan da komme til å overskride grensen for hva en kan gjøre uten tillatelse. Samme hva intensjonen var, så er dette da å anse som et forhold som går under §113. Hva begrepet

vesentlig terrenginngrep faktisk omfatter etter §93 er usikkert. Det er også en flytende grense mellom vesentlig terrenginngrep og betegnelsen anlegg i §93 1 ledd bokstav a. Eksempelvis har Sivilombudsmannen i en uttalelse lagt til grunn at oppsetting av mur og tilbakeføring av terreng med påfylling av masse med mer, naturlig måtte karakteriseres som et anlegg<sup>33</sup>. Det er videre verdt å merke seg at det ikke er mulig å dele opp arbeidet slik at man får mange små enheter, som igjen hevdes å være egne selvstendige arbeider. Er de samlet sett å regne for tiltak, så omfattes de av loven. Man kan ikke lure seg unna et pålegg om stans i arbeidet med den begrunnelse at arbeidene skal vurderes hver for seg.

### 3.1.6 Bruk i strid med planvedtak.

Det er også anledning til å gi pålegg etter §113 ved forhold i strid med bestemmelser gitt i planvedtak. Det er derimot ikke alle forhold i strid med plan som er ulovlige.

For at forholdet skal kunne kjennes ulovlig med hjemmel i reguleringsplanen eller kommuneplan må den rammes av reguleringsplanens forbudsvirkninger etter §31 nr 1 eller §20-6 for virkninger av kommuneplan. Jeg går ikke nærmere inn på kommuneplanens bestemmelse, da virkningen vil være den samme for begge unntatt at for §20-6 er vilkåret at forholdet må vesentlig forvanske gjennomføringen av planen. Det er ikke et slikt vesentlighetskrav i §31. Forbudsvirkningene for reguleringsplan er fastlagt i plbl §31 nr 1, som lyder:

*” Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen”.*

Her er det grunn til å anta at dersom planformålet bare er løselig angitt og ikke fulgt opp med utdypende retningslinjer for området, må forholdet være tilsvarende mer omfattende

---

<sup>33</sup> Somb-2001-71 (2001 s 238)

for å kunne si at bruken er i strid med planen. Dette er også utvilsomt i samsvar med lovgivers intensjoner og kommer således til uttrykk i Ot.prp nr. 56 (1984-85) for arealplanlegging hvor det på s. 54 uttales at:

*”Hvilke og hvor mange tiltak som vil være i strid med planen vil avhenge av hvor detaljert kommunen har utarbeidet sin plan og hvilke bestemmelser som er knyttet til den”*

Videre sier de

*”Spørsmålet om en disposisjon kommer i konflikt med planen vil måtte vurderes konkret i forhold til det formål området er avsatt til og de bestemmelser som eventuelt er gitt”.<sup>34</sup>*

### 3.1.7 Enkle tiltak og mindre tiltak.

Betegnelsen enkle tiltak sikter til saker som er avklart i forhold til arealbruk, der andre myndigheter ikke skal kobles inn i behandlingen, som teknisk sett er greie eller avklarte, og er i samsvar med bygningslovgivningen.

Ved enkle tiltak vil man oppnå tillatelse til omsøkte tiltak når saksbehandlingstiden på 3 uker er omme. Dette gjelder altså bare når tiltaket er forenelig med plbl §95b som lyder som følger:

*” Søknad om tillatelse til enkle tiltak skal avgjøres innen 3 uker, dersom tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, samt at det ikke foreligger protester fra naboer eller gjenboere, og ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt ved oversittelse av fristen”.*

Det er tiltakshaver som i utgangspunktet har ansvaret for at tiltaket er innenfor kravene. På den andre siden skal kommunen når de mottar en søknad snarest mulig ta stilling til om de anser vilkårene for oppfylt. Om ikke alle de ovennevnte forutsetninger og

---

<sup>34</sup> Ot.prp.nr.56 (1984-1985) s 54

saksbehandlingsregler kan oppfylles, må selve behandlingsprosessen omgjøres til ordinær søknadsbehandling. En beslutning om omgjøring til ordinær søknad er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages.

Det er nedfelt i §95b at ved passivitet fra kommunenes side anses tillatelse som gitt ved oversittelse av fristen. Problemet oppstår der tiltaket ikke oppfyller kravene til enkle tiltak og kommunen har oversittet fristen. Der kan man i utgangspunktet ikke legge til grunn at tillatelse er gitt. Dersom tiltakshaver har startet arbeidet i den tro at tillatelse er gitt, kan det utferdiges stoppordre etter §113, da §95 nr 7 sier at behandling av søknad etter plbl §§ 95, 95a og 95b ikke gir tiltakshaver rett til å iverksette tiltaket før tillatelse foreligger.

I en artikkel i Benytt nr 1 2004<sup>35</sup> er det referert fra en sivilombudsmannsuttalelse angående en ansvarlig søkers/tiltakshavers ansvar ved søknad om enkle tiltak etter plbl. §95b. Kort fortalt hadde ansvarlig søker sendt inn søknad om enkelt tiltak. Vedlagt søknaden fulgte tegninger av den planlagte fritidsboligen, hvor ansvarlig søker hadde skrevet «rød takstein» og vist med pil til taket. Reguleringsplanen for området tillot imidlertid ikke rød takstein, og tiltaket var dermed avhengig av dispensasjon etter § 7. Av tegningene som ansvarlig søker hadde sendt naboene framgikk det ikke at det var planlagt rød takstein. Kommunen oppdaget ikke feilen, og tiltakshaver ble gitt igangsettingstillatelse. Da feilen ble oppdaget ga kommunen pålegg om retting. Dette ble påklaget av tiltakshaver. Saken endte til slutt hos sivilombudsmannen som ikke ga tiltakshaver medhold. Sivilombudsmannen uttalte at dersom et tiltak skal behandles etter plbl. §95b må det være fullt ut i samsvar med gjeldende bestemmelser. Siden tiltaket krevde dispensasjon, var ikke dette vilkåret oppfylt. I dette tilfellet hadde kommunen gitt tillatelse, men pålegg etter §113 kunne fremdeles ilegges. Om pålegg kan ilegges til tross positiv gitt tillatelse, må et pålegg også kunne ilegges der tillatelse er antatt gitt etter passivitet, dersom tiltaket i ettertid viser seg å ikke oppfylle kravene.

---

<sup>35</sup> Benytt nr. 1 / april 2004, Else Karin Øvernes , <http://www.be.no/beweb/info/benytt/20041/feilresultat.html>

Visse tiltak, som i utgangspunktene faller inn under søknads- og meldesystemet, er helt unntatt fra saksbehandling etter plbl. Dette gjelder forhold som betegnes som mindre tiltak. Dette er tiltak som anses som så bagatellmessige at det ikke er behov for en byggesaksbehandling. Hvilke tiltak dette er fremgår av Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker<sup>36</sup> (heretter kalt SAK) §5 som angir en rekke konkrete tiltakstyper som ikke skal behandles av plan- og bygningsmyndighetene, verken som søknad eller melding.

I forskriftene til §95b, jf SAK §14 og forskrift til §93. 2 ledd, jf SAK §4 kreves det at tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plbl, og at ansvaret ligger hos tiltakshaver. Dette gjelder alle bestemmelser, også planbestemmelser og estetiske krav etter plbl §74. nr 2. Da blir spørsmålet om tiltakshaver har et ubegrenset ansvar for at tiltaket er i samsvar med regelverket uansett. I eksemplet med den røde taksteinen fremgikk det av reguleringsplanen at dette ikke var tillatt. Men det er ikke alle slike planer som har presise formuleringer. Noen er til dels svært vage og generelle. Det er tvilsomt om en kommune kan gi pålegg om stans ved henvisning til slike bestemmelser. Om det var anledning til dette vil bestemmelsene kunne bli uthullet, da man kan vise til en vag og upresis bestemmelse et sted i reguleringen når man har oversittet frister eller man vil rette eller stanse et mindre tiltak.

Det kan foreksempel utsendes pålegg etter §113 pga at man anser at tiltak ikke oppfyller kravene til estetikk. Det må her være de mer objektive estetikkkrav som kan kreves oppfylt av tiltakshaver. Noen annet vil være vaskelig for tiltakshaver å ha forutsetninger om å vurdere i forkant av søknaden. På spørsmål om hvorvidt kommunen må utøve skjønn etter §74 nr. 2 innen utløpet av fristen på tre uker etter §95b, for at byggetillatelse som enkelt tiltak ikke automatisk skulle være ansett gitt, uttalte kommunal og regionaldepartementet følgende:

*"Uklarhet vedrørende om tiltaket tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn er skjønnsmessige, og det er et visst spillerom for om et tiltaket ligger innenfor bestemmelsen. Så lenge tiltaket ikke utvilsomt strider mot bestemmelsen, mener departementet at § 74 nr.*

---

<sup>36</sup> Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker 2003.06.24 nr 0749.

<http://websir.lovdato.no/lex/for/sf/sf-20030624-0749.html>

*2 ikke kan brukes som begrunnelse for at byggetillatelse ikke anses gitt etter § 95b. Det ligger i dette at kommunen etter departementets mening må komme med innvendinger innen fristen på tre uker”<sup>37</sup>*

Betydningen av dette er at det bare er anledning til å gi pålegg om stans i de tilfeller man ikke er i tvil om at tiltaket strider imot de gjeldende estetikkbestemmelser. Og videre skal vurderingen bare gjelde de mer objektive estetikkkrav som man kan vurdere på forhånd.

Plbl §92 a gir myndighetene hjemmel for i etterhånd å kreve mindre tiltak rettet eller fjernet dersom dens plassering, utførelse eller virksomhet det fører med seg ellers, kan føre til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser. Forskjellen i forhold til enkle tiltak etter §95b, er at plan- og bygningsmyndighetenes vurdering nå i tilfelle blir etterfølgende, enten det er plan og bygningsmyndighetene selv eller f.eks. naboskapet som tar initiativ til en slik vurdering på bakgrunn av det som er skjedd. Men her uttrykker loven et krav om at forholdet må være en urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser. Hvor langt dette strekker seg er ikke klart, men at tiltakshaver kan pålegges noe mer enn ved enkle tiltak er ikke rimelig å tro, selv om kommunen ikke er underlagt noen tidsfrist.

### 3.1.8 Forhold som ikke er tiltak, noen grensetilfeller.

I noen tilfeller kan den aktuelle bruk eller arbeid være av en slik art at det strider mot bestemmelser gitt i kommuneplan eller reguleringsplan, men det er usikkert om forholdet faktisk er et tiltak etter loven. Da blir spørsmålet videre om det er anledning til å gi pålegg etter §113 for forhold som ikke kan defineres som tiltak. Reguleringsplanens bestemmelse om forbudsvirkninger krever at det faktisk er et tiltak eller bruk av grunnen som vanskeliggjør gjennomføring av planen jf §31 nr 1. Men det faktum at grunnen tas i bruk til et annet formål enn tidligere, er i seg selv ikke et ”tiltak” i lovens forstand og derfor heller ikke betinget av tillatelse til bruksendring.

---

<sup>37</sup> Kommunal- og regionaldepartementet 27.10.03, sak 2003/3299-2.

Om da det aktuelle forhold ikke kan defineres som et tiltak, må det bero på en konkret helhetsvurdering av flere faktorer om forholdet vil vanskeliggjøre planen. En bruk som vanskeliggjør gjennomføringen etter plbl §31 nr 1 kan også være et forhold som kan håndheves etter §113, da §113 ikke krever at forholdet må være definert som et tiltak. I ot.prp nr 56 (1984-85) s 127 utalte departementet at bestemmelsen var spesielt tenkt brukt på tiltak som det er omdiskutert om går inn under lovens §§ 84 og 93 som veganlegg, overføringsanlegg for elektrisk kraft og overføringsanlegg for teletjenester. De inkluderte også muligheten for at landbrukstiltak kunne komme inn under bestemmelsen i områder regulert til friluftsområde eller naturvernområde.

Som eksempel på forhold som ikke regnes som tiltak etter plan- og bygningsloven er bruk av tomt regulert til boligformål som parkeringsplass og bilkjøring i et område som etter reguleringsplan skal være stengt for biltrafikk<sup>38</sup>. Om et slikt forbud skulle håndheves måtte i så fall andre lover som veitrafikkloven være grunnlaget for reaksjoner. Et lignende problem har man i forhold til veier og stengsler i LNF områder<sup>39</sup>. I slike områder er det bare tillatt med tiltak som kan karakteriseres som stedbunden næring. Alle andre tiltak vil være i strid med LNF-formålet. Å anlegge eksempelvis en golfbane vil ikke være forenelig med planen. Landbruksveier er et annet eksempel på tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plbl, da dette faller innunder annen lovgivning. Følgelig vil pålegg etter §113 ikke være aktuell for denne typen inngrep. Det kan imidlertid være usikkert om veien<sup>40</sup> er å anse som brukt til landbruksformål eller må anses som en vei til annet formål. Da er det opp til plan- og bygningsmyndighetene å avgjøre ved tvilstilfeller hvilken funksjon veien har og hvilket regelverk som må anvendes. Det er naturlig å ilegge den bruk som er mest fremtredende mest vekt. Finner plan- og bygningsmyndighetene at veien ikke er anlagt til landbruksformål, kan de gi pålegg.

---

<sup>38</sup> Frihagen, *Plan- og bygningsloven kommentarutgave bind III 1989* side 489 og 498

<sup>39</sup> Landbruks-, natur og friluftsområde, område hvor man kan forby utbygging, men hvor man ikke kan legge restriksjoner på alminnelig landbruksvirksomhet. Skal angis i kommuneplanens arealdel jf § 20-4 første ledd nr. 2.

<sup>40</sup> Utrykket vei er definert i Ot.prp nr 39 (1993-94) s 140.

Oppsetting av stengsler og gjerder er også tilfeller som kan ligge i grenseland. Miljødepartementet har uttalelser som er innatt i Planjuss 2002 s18 angående dette spørsmålet. De gir uttrykk for at §20-6 ved henvisning til §93 kun gjelder innhegning mot veg, og må tolkes slik at andre innhegninger ikke automatisk vil være i strid med arealbruken. Det ses her bort fra gjerder som er konstruksjoner og derfor faller inn under §§ 84 og 93. Departementet antar videre at gjerder som i stor grad hindrer ferdsel, vil kunne sies å kunne være til så vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen at de vil være i strid med arealbruken. Et lite men tydelig gjerde som for eksempel settes opp over en velbrukt tur-sti i et område regulert til friluftsliv, vil kunne sies å være til vesentlig hinder for den tiltenkte bruk og kan pålegges fjernet etter §113 selv om det i utgangspunktet ikke er et søknadspliktig tiltak. Det er her klart at bruksområdet til bestemmelsen i §§ 20-6 og 31 nr 1 er noe utvidet i forhold til uttalelsene som ble gjort i Ot.prp nr 54 ( 1984-85) s 127.

Et eksempel på et forhold som ligger i grenseland for virkeområdet for §113 er bruk av områder til noe som ikke fysisk forandrer grunnen. Containerlagring på område regulert til industri er et slikt grenseområde. Fylkesmannen for Oslo og Akershus har hatt flere saker oppe til avklaring blant annet ref nr: 2007/30958 FM-J og 98/08558- cbu. Sakene gjelder bruken av eiendom til lagring av fraktecontainere. Problemet var om det omtvistede forhold i det hele tatt kunne sies være omfattet av noen bestemmelse gitt i eller i medhold av plbl. Containere er ikke nevnt spesielt i loven eller dens forarbeider som søknads eller meldepliktig tiltak. Det ble av fylkesmannen etter en gjennomgang av rettskildene konstatert at lagring av containere ikke var et tiltak og derfor ikke omfattet av forbudsvirkningene i §31 nr 1 første punktum.

Containerlagring var derimot å sammenligne med annen lagring av objekter som lagres i et visst volum, som for eksempel tømmer / trelast, biler i import og lignende. Fylkesmannen viste videre til forarbeidene til 1965-loven, innstillingen fra komiteen side 167 og Ot.prp nr 1 side 153 hvor det fremgår at opplag av trelast og andre opplag ble tatt ut og i stedet skulle reguleres særskilt ved forskrift og kunne ikke regnes som midlertidige tiltak etter §85.

Det ble dermed et spørsmål om §31 nr 1 andre punktum kunne benyttes. Fylkesmannen konkluderte med at bestemmelsen var uklar og foretok en nærmere gjennomgang av de rettskilder som fantes på området, for å fastlegge bestemmelsens



innhold. Da det ikke var noen rettsavgjørelser på området er dette kanskje den grundigste drøftelsen av nettopp dette problemet som er tilgjengelig på området.

Bestemmelsen fikk det vesentlige av sitt innhold ved loven av 1965. Der ble veganlegg, som ikke antas å gå inn under §84, og formål som krever omfattende gravings- og fyllingsarbeid m. v.<sup>41</sup> trukket frem som eksempler på forhold som kunne falle inn under denne bestemmelsen. Det bemerkes videre at vesentlighetskravet i §31 nr 1 ble sløffet ved revisjonen i 85.<sup>42</sup>

I den videre vurderingen er det hvilken plan og hvilket formål planen har som er hovedtema. Som nevnt ovenfor sier forarbeidene<sup>43</sup> noe om hvilke punkter som kan vurderes og Miljøverndepartementet trekker frem lignende tilfeller i sin uttalelse<sup>44</sup>:

*”Landbrukstiltak som for eksempel skog- og landbruksveger, grøfting, bakkeplanering og masseuttak også til husbehov m.v. i områder regulert til friluftsområde kan være i strid med planen. Også drenering og nydyrking av urørt areal, treslagsskifte og anlegg av skogsbilveger kan tenkes å vanskeliggjøre gjennomføringen av planen hvis området er regulert til annet enn landbruk”.*

Daniel Rogstads uttalelse<sup>45</sup> belyser spørsmålet ytterligere:

*”Men terrenginngrep som ikke er vesentlige, jf. § 93 pkt i vil kunne rammes, for eksempel i regulerte ”naturvernområder”, ”friluftsområder” eller ”kulturminneområder”, jfr § 25 nr 6.”.*

Også Frihagen<sup>46</sup> følger denne oppfatningen:

---

<sup>41</sup> Ot.prp. nr 1 (1964-65) s 92

<sup>42</sup> Ot prp nr 56 84-85 s 126

<sup>43</sup> Ot prp nr 56 84-85 s126

<sup>44</sup> Miljøverndepartementets veileder november 1998 s 102:

<sup>45</sup> Daniel Rogstad i Karnov (Oslo 1996) s 59

<sup>46</sup> Frihagen , Plan- og bygningsloven s 494-495

*”Vi kan si at for annet enn bygge- og anleggstiltak som dekkes av §§ 81, 84, 86 a, 86 b eller 93, har § 31 nr 1 en mykere regel om planens rettsvirkninger: Det må ikke være slik at de ”vil vanskeliggjøre gjennomføringen av en reguleringsplan. Svaret vil her som ellers avhenge av hvilken arealbruk planen angir. I motsetning til ved tiltak som går inn under §§ 81, 84, 86 a, 86 b og 93, må en foreta en konkret vurdering av det enkelte tiltak.”*

Hvilken faktisk bruk forholdet innebærer er da en viktig vurdering. Fleischer<sup>47</sup> og Frihagen<sup>48</sup> anfører samme synspunkter om at bestemmelsen var ment til å ramme endringer, ikke bare en bruk av eksisterende bygning eller av ubebygd grunn. Så lenge det ikke skjer nye byggearbeider eller andre fysiske inngrep, skulle §31 nr 1 ikke gripe inn i eierens rådighet. Bruk som ikke direkte krever fysiske bygge- og anleggstiltak etter §§ 81, 84, 86a, 86b eller 93 vil således sjelden kunne sies å vanskeliggjøre planens gjennomføring. Videre utaler Frihagen:

*”Det bør her neppe kunne tas hensyn til at tiltaket vil vanskeliggjøre den økonomiske gjennomføring av planen ved å øke kommunens erstatningsansvar ved eventuell ekspropriasjon etter § 35”*<sup>49</sup>

Fylkesmannen konkluderte med at det verken var fysiske eller praktiske problemer forbundet med forholdet, da containerne enkelt kunne fjernes dersom bygging skulle bli aktuelt. Han tok heller ikke hensyn til noen økonomiske problemer da dette ikke kan legges til grunn. På denne bakgrunn kom fylkesmannen til at virksomheten ikke kunne sies å vanskeliggjøre gjennomføringen av planen. Konklusjonen ble dermed at virksomheten ikke

---

<sup>47</sup> Fleischer ,plan- og bygningsretten 1992 s 226-227

<sup>48</sup> Frihagen , Plan- og bygningsloven side 495.

<sup>49</sup> Frihagen , Plan- og bygningsloven s 494-495

er forbudt, jf §31 nr 1. Det foreligger ikke noe ulovlig forhold som kan håndheves etter §113.

Den beskrivelse som går igjen i nesten alle rettskildene, er typetilfeller som innbærer en fysisk endring av området eller grunnen. Det innebærer at der det ikke er noen fysiske endringer, vil ikke virksomheten kunne sies å vanskeliggjøre planen. I tillegg bruker §113 uttrykket ulovlig forhold som igjen trekker mot at bestemmelsen er ment på en vedvarende fysisk situasjon. Er dette tilfelle, vil det være vanskelig å bruke bestemmelsene til eksempelvis å regulere ferdsel. Men i Miljøverndepartementets rundskriv T-3/07 om friluftsløven side 37 er det uttalt at det etter plbl §26 kan gis reguleringsbestemmelser om ferdselsregulering i for eksempel natur- og friluftsområder. Begrensninger i reguleringsplan må være begrunnet i saklige hensyn, for eksempel at det foreligger dokumenterte vernehensyn som gir behov for særlig regulering av ferdsel og opphold. Man skal derimot ta i betraktning at det neppe er praktisk å bruke sanksjoner etter Kap 19 på overtredelse av ferdselsbestemmelser gitt i plan. Det kan være vanskelig å opplyse om planbestemmelsene og ved overtredelser å finne sanksjonsbestemmelser som passer. Det skal imidlertid bemerkes at alle forhold vil være forskjellige og må vurderes opp imot de aktuelle planene på området.

### 3.1.9 Retting av forhold i strid med planer.

For forhold som er i grensesonen er det et spørsmål om hvilke forhold plan og bygningsmyndighetene faktisk kan gi pålegg om å rette. Man innførte for eksempel søknadsplikt for vesentlige terrenginngrep ved lovendringen i 1995, da dette ble ansett som en gråsoner. Det foreligger fremdeles en del uavklarte gråsoner og noen nye er kommet som følge av utviklingen i samfunnet, som for eksempel utøvelse av nye sportsaktiviteter i fjellheimen. Det er i den senere tid blitt et mye større fokus på å bevare natur og terreng selv om man regulerer områder til bebyggelse eller industri, og det er et økt fokus på inngrep i friluftsområder. Det følger forøvrig av §26 en anledning til å gi bestemmelser om vegetasjon og utforming.

Problematikken blir satt på spissen der det er tilfeller som ikke er direkte regulert i lover eller bestemmelser med hensyn til hvilke sanksjoner man kan pålegge som reaksjon på et

ulovlig forhold i strid med planbestemmelsene. I Planjuss 1/2005 September 2005 ble det referert en sak som går nettopp på hjemmelsproblematikken for retting og rekkevidden av § 113.

Det dreide seg om et område regulert som byggeområde BR1 i reguleringsplan for Hvamodden i Asker kommune. På plankartet var deler av byggeområde BR1 særskilt markert og gitt slik påtegning: "Terreng og vegetasjon bevares."

I reguleringsbestemmelsene er det i §1 blant annet uttalt: "Hensikten med reguleringsplanen er: å sikre at områdets naturkvaliteter og eksisterende vegetasjon i størst mulig utstrekning bevares."

I reguleringsbestemmelsene §12 er det fastsatt at det skal foreligge bebyggelsesplan før byggområde BR1 bebygges. Videre er det bestemt: "Eksisterende trær som skal bevares skal være innmålt på planen. I anleggsperioden skal det gjennomføres særskilte sikringstiltak."

Fylkesmannen og miljøverndepartementet var enige at den omfattende fjerning av trær måtte anses ulovlig sett i forhold til reguleringsplanen. Og videre at den ulovlige felling av trær i dette tilfellet var svært kritikkverdig og etter all sannsynlighet ville kunne rammes av straffebestemmelsene i plan- og bygningsloven. Der stoppet imidlertid enigheten.

Fylkesmannen anførte at man kan ikke gi pålegg om gjenplantning av trær fordi reguleringsplanen ikke gir tilstrekkelig hjemmel for pålegget. Under henvisning til legalitetsprinsippet fant fylkesmannen det likevel usikkert om det uten særskilte bestemmelser i reguleringsplanen om planting av vegetasjon som er ulovlig fjernet, med hjemmel i plan- og bygningslovens §113 kan kreves gjenplantning. Fylkesmannen pekte videre på at regulering av vegetasjon må sies å ligge i ytterkant av hva plan- og bygningslovens omhandler, og at planting og fjerning av vegetasjon ikke i utgangspunktet er gjenstand for bygningsmyndighetenes vurdering. Fylkesmannen var av den oppfatning at det i reguleringsplanen ikke kan sies å foreligge tilstrekkelig rettslig grunnlag for et krav mot grunneier om gjenplantning av de felte trær.

Miljøverndepartementet mente at når det legges til grunn at reguleringsplanen for Hvamodden setter forbud mot hogst i det aktuelle området, kan forbudet sanksjoneres etter de ordinære bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Plbl §113 gjelder derfor direkte. Det

følger av paragrafens ordlyd at forhold i strid med bestemmelser gitt med hjemmel i loven kan kreves rettet. Forbud fastsatt gjennom en reguleringsplan er gitt med hjemmel i loven og kan kreves rettet. Det vil ikke være nødvendig og kan heller ikke anses naturlig, å gi reguleringsbestemmelser om gjenplantning av ulovlig hogde trær. Slike bestemmelser vil kunne føre til en feiloppfatning om at hogst ikke betyr så mye dersom man foretar gjenplantning.

Miljøverndepartementet uttalte imidlertid at en vurdering om hensiktsmessigheten av gjenplantning måtte bero på en tolkning av reguleringsplanen. Hvor hensikten med reguleringen er å sikre at vegetasjon inngår som et viktig landskapselement, vil gjenplantning være en egnet retting. Om formålet var å bevare spesielle trær eller planter kunne saken ha stilt seg annerledes.

### 3.2 Hvilke virkemidler kan brukes

Det kan gis pålegg etter §113 i plan-og bygningsloven, men bare der det er konstatert et ulovlig forhold.

Det kan etter plbl gis pålegg om stansing/opphevelse, fjerning og retting av utført arbeid.

Videre gir bestemmelsen også hjemmel for å gi pålegg for å rette opp unnlater og forsømmelser, f.eks. opparbeiding, vedlikehold, innsending av søknad med mer. Hvilke sanksjoner som kan brukes til en hver tid vil variere ut i fra det enkelte ulovlige forhold og jeg skal videre se nærmere på dette spørsmålet. Det første man må avgjøre er om man faktisk skal og må ilegge sanksjoner eller om man kan velge å la være.

#### 3.2.1 Kan...

Ordlyden i § 113 sier at plan- og bygningsmyndighetene kan gi pålegg. Den alminnelige språklige forståelse av ordet er at man har et valg og ingen plikt. Men etter plbl §10-1 første ledd er plan- og bygningsmyndighetene pliktig til å håndheve ulovlige forhold etter plbl. Sannheten ligger nok et sted midt imellom en absolutt plikt og en skjønnsmessig

bestemmelse. Plan- og bygningsmyndighetene har en plikt til å gripe inn, men ved mindre eller bagatellmessige overtredelser kan man vedta å unnlate å forfølge overtredelsen. Dette ble lovfestet ved at en ny bestemmelse det såkalte opportunitetsprinsippet §116 b annet ledd, ble inntatt i loven ved revisjonen i 1995. Jeg skal gå nærmere inn på bestemmelsen senere i fremstillingen. Hovedpoenget er at plan- og bygningsmyndighetene må gjøre en beslutning angående alle forhold som er ulovlige, men innholdet i beslutningen kan være å ikke følge opp forholdet når det anses som bagatellmessig etter §116b annet ledd. Se punkt 7.2

### 3.2.2 Stans

Plan og bygningsmyndighetene har lenge hatt muligheten til og kunne kreve stans i et arbeid som er i strid med plbl. Dette har sin begrunnelse i at plan- og bygningsmyndighetene er den myndighet som har kompetansen til å gi tillatelse til et tiltak som krever søknad. De skal sørge for at tiltaket er i samsvar med gjeldende lover og bestemmelser før tillatelse gis. Om da et tiltak settes i gang uten tillatelse, er denne kontrollen med tiltaket borte, og ved å gi plan- og bygningsmyndighetene adgang til å kreve stopp i arbeidet har de en mulighet til å kontrollere tiltaket og føre det tilsyn som de har ansvaret for.

Også ulovlig bruk kan møtes med stoppordre. Om bygningen er tatt i bruk før ferdigattest er gitt eller midlertidig brukstillatelse etter §99 tildelt, kan pålegg gis. Bruksendring av bestående byggverk uten tillatelse etter §93 første ledd bokstav e kan sanksjoneres, dette gjelder også bruksendring som er foretatt i strid med tillatelse. Stoppordre kan også gies ved ulovlig bruk av areal etter lovendringen i 1995.

#### 3.2.2.1 Umiddelbar stoppordre

Plan- og bygningsmyndighetenes anledning til å gripe inn etter §113 1 ledd annet punktum, er begrenset til å få arbeid under utførelse stanset og til å få brakt ulovlig forhold til opphør. Bestemmelsen gir ikke ut over dette hjemmel til umiddelbar inngripen selv om det skulle oppdages farlige forhold. Men det er på det rene at det finnes hjemmel for en viss sedvanerettslig adgang for plan- og bygningsmyndighetene å gripe inne med avvergene

tiltak i samsvar med prinsippene om nødrettshandlinger i strafferettes §48<sup>50</sup>. Den er begrenset til å gjelde på plan- og bygningsmyndighetenes kompetanseområde, og faren må fremstå som betydelig når det gjelder eiendom. Det gjelder videre bare for situasjoner ved bygning, anlegg og konstruksjon. Faren må videre fremstå som så akutt at den bare kan stanses ved umiddelbar inngripen. Endelig gir den sedvanerettslige hjemlede kompetansen en rett begrenset til å beordre tiltak som er nødvendig for å avverge faren, som avsperring, rydding, graving osv... Det kan ikke beordres arbeid utover å avverge den umiddelbare fare, da må i så fall alminnelige saksbehandlingsregler følges.

### 3.2.3 Retting

Plan og bygningsmyndighetene kan også etter §113 kreve retting av ulovlige forhold.

*”Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette”.*

Hvilke fysiske tiltak som faller innunder begrepet går ikke frem av ordlyden, men i følge forarbeidene<sup>51</sup> kan pålegget gå ut på det som er nødvendig for å bringe det ulovlige forhold i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. Begrepet blir tolket på samme måte i juridisk teori som sier at pålegget skal inneholde det som er nødvendig slik at forholdet blir lovlig eller plikten etterkommet.<sup>52</sup> Pålegget kan gis både under byggeprosessen og for forhold som måtte oppstå etter at tiltaket er ferdig.

For å kunne gripe inn er det intet krav om at overtredelsen må være vesentlig.<sup>53</sup> Hva overtredelsen går ut på og hvor alvorlig den er kan imidlertid få betydning ved valg av sanksjoner.

---

<sup>50</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 656

<sup>51</sup> Ot.prp nr 39 ( 1993-94) s 208

<sup>52</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 657

<sup>53</sup> Ot prp nr 39 (1993-94) s 208.

Pålegg om retting er et krav om å gjenopprette den lovlige situasjonen, altså slik at tiltaket bringes i samsvar med hva det er gitt tillatelse til. Den ansvarlige kan pålegges å rette opp forholdet tilbake til opprinnelige form eller innenfor vilkår i gitt tillatelse, men heller ikke mer. Det er bestemmelsene på det tidspunkt det ulovlige forhold manifesterte seg som gjelder. Nye krav og lovendringer som kommer til senere kan ikke kreves oppfylt med retting, da må andre lovhjemler brukes. Har den ansvarlige foreksempel forsømt sin vedlikeholdsplikt etter plbl §89, kan han pålegges å foreta det nødvendige vedlikehold etter §113, men han kan ikke samtidig pålegges å utføre standardforbedringer.

Det vanligste er å kreve retting der forholdet er i strid med materiell lovgivning. Der det foreligger formelle feil slik som mangel på søknad, vil dette i første omgang bli møtt med stoppordre. Det vil ikke være naturlig at man krever retting før man har sett på mulighetene for at forholdet kan få godkjenning.

### 3.2.4 Saksbehandlingsregler

Forholdet mellom bygningslovgivningen og forvaltningsloven er nærmere regulert av plbl §15 hvilket gir at forvaltningslovens regler gjelder hvor ikke annet er særskilt bestemt i plbl.

Pålegg er et enkeltvedtak, jf fvl §2. Lovens regler om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, partsuttalelser og begrunnelse gjelder således for vedtak om pålegg. Når det gjelder varsel, bør man i tillegg til å varsle det ansvarlige foretak også varsle tiltakshaver. Før man ilegger et pålegg kan det i mange tilfeller være på sin plass å foreta en befaring av det angivelige ulovlige forhold. Det viser seg i virkeligheten at eksempelvis naboer kan ha meget forskjellig syn på hva som er i strid med plbl. Det kan derfor være nyttig å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst, og påse at sakens angitte faktum er i tråd med virkeligheten.

Et pålegg skal som sakt forhåndsvarsles etter fvl §16. Dersom et pålegg må gis raskt etter at en ulovlighet er oppdaget, kan forhåndsvarsling unnlates eller gis muntlig. I tilfeller der det er helt nødvendig kan pålegget også gis muntlig. Det forutsettes da at det i ettertid



blir bekreftet og begrunnet skriftlig. Å unnlate å gi forhåndsvarsel er å anse som en formell feil fra plan- og bygningsmyndighetenes side. For plan- og bygningsmyndighetene betyr det nødvendigvis ikke at en slik feil gjør vedtaket ugyldig. I en rettsavgjørelse ble et vedtak om pålegg kjent gyldig selv om forhåndsvarsling etter fvl §16 ikke var sendt. Man fant at feilen ikke hadde virket bestemmende på vedtakets innhold jf fvl §41<sup>54</sup>. Men hvordan dette bedømmes må vurderes sak for sak.

Det skal etter §113 settes en frist for oppfyllelse. Når fristen er oversittet uten at forholdet er brakt i orden, kan plan- og bygningsmyndighetene gå til tvangsfullbyrdelse. Fristen som settes skal være rimelig i forhold til hva som faktisk skal gjøres. Pålegg om stans vil naturligvis være av en annen karakter der fristen kan være alt fra umiddelbart til avvikling i løpet av flere måneder.

Vedtaket om pålegg etter §113 skal opplyse om at pålegget kan tvangsfullbyrdes ved forelegg, pålegget skal inneholde denne opplysningen. Dette er fordi man vil unngå en ny runde med opplysninger når forelegget skal utferdiges. Det skal likevel også gis i varselet etter fvl. Pålegget blir ikke ugyldig om opplysningen mangler, men da må opplysningene gies etter §114 til den pålegget er rettet mot.

Pålegg kan påklages til overordnet myndighet, jf plbl §15. En slik klage vil ikke ha betydning for påleggsfristen, med mindre den gis oppsettende virkning etter fvl §42. Når man mottar en klage på et pålegg, bør det foretas en vurdering av om det skal gis oppsettende virkning. Er det begrunnet tvil om lovligheten av pålegget, bør utsatt iverksetting besluttes. Det bør imidlertid presiseres overfor adressaten at dette er en foreløpig avgjørelse. Det er sikker praksis å gi tiltakshaver anledning til å rette eller søke om dispensasjon for forholdet før man gir pålegg om retting. Et unntak er derimot der det ulovlige forholdet kan innebærer en risiko for miljø eller sikkerhet.

---

<sup>54</sup> RG 2000 s 1300

## 4 §114

### 4.1 Utgangspunkt

§114 er bestemmelsen som gir plan- og bygningsmyndighetene tvangsgrunnlag for å få gjennomført eller håndhevet et pålegg eller forbud.

Før lovendringen i 1995 kunne et forelegg etter §114 ilegges uten et forutgående pålegg om retting. Dette er ikke lengre mulig. Et forelegg etter denne bestemmelsen er av sivilrettslig art, og er noe helt annet enn forelegg på bot eller inndragning etter straffeprosessloven. Da et pålegg etter §113 ikke har noen tvangskraft i seg selv, må et slikt vedtak følges opp med et forelegg etter §114 om man vil tvinge igjennom pålegget. Forelegget etter plbl er et slags kvalifisert pålegg om å rette det ulovlige, ikke et krav om betaling av penger. Likevel er dette et av de strengere tiltakene forvaltningen kan iverksette. Det skal likevel bemerkes at bestemmelsen ikke er mye brukt i praksis, dette fordi vedtak om tvangsmulkt i de langt fleste tilfeller vil være tilstrekkelig til å få gjennomført pålegg.

#### 4.1.1 Bestemmelsens virkeområde

Myndigheten til å utferdige forelegg er lagt til plan- og bygningsmyndighetene, se punkt 2.3. Forelegg kan ikke utferdiges før pålegg eller forbud har blitt ilagt med mulighet for å frivillig kunne rette opp forholdet. Det er ut i fra ordlyden i bestemmelsen naturlig å anta at fristen til å etterkomme pålegget, må ha blitt oversett før det er adgang til å utferdige et forelegg, jf §114 første ledd som lyder som følger:

*”Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov”.*

Pålegget vil normalt være gitt med hjemmel i §113, men også andre bestemmelser i plbl kan tvangsfullbyrdes gjennom forelegg forutsatt at det er gitt frist for frivillig oppfyllelse. Forelegget må inneholde samme realitet og rette seg mot samme adressat som det forutgående pålegg eller forbud. Om det tas noe annet eller nytt inn i forelegget, blir det for

så vidt ugyldig.<sup>55</sup> Hvis det skal foretas endringer må det først utferdiges nytt pålegg eller forbud på det endrede grunnlag før forelegget utferdiges. Grunnen er at foreleggets funksjon er å gi plan- og bygningsmyndighetene tvangsgrunnlag.

Om forholdet er påklagd, hindrer det ikke plan og bygningsmyndighetene i å iversette et vedtak etter gjeldende forvaltningsrettslige regler. Men ifølge forvaltningslovens § 42 kan det besluttes at vedtaket ikke kan iverksettes før klagesaken er avgjort.

Der hvor man har gjort forsøk på å innrette seg etter pålegget, men det ikke er mulig, er det nærliggende å forlenge fristen<sup>56</sup> uten samtidig å ilegge sanksjoner før frist nr 2 utløper. Sanksjonen vil da tre i kraft i det frist nr 2 utløper.

## 4.2 Foreleggets rettskraft

Et rettskraftig forelegg vil gi myndighetene tvangsgrunnlag. Den som får forelegget rettet mot seg, kan angripe dette ved å reise søksmål innen 30 dagers- fristen bestemmelsen setter. Om man velger å ikke benytte seg av muligheten for søksmål innen fristen, vil forelegget ha virkning som en rettskraftig dom jf §114 annet ledd annen setning. Fristen løper fra forkynnelsesdatoen, jf domstolsloven §147 annet ledd. Den dag forkynnelsen foretas skal ikke regnes med, men den dag stevningen leveres regnes med. Fristen avbrytes ved at stevningen er avgitt til posten i løpet av fristens siste dag jf domstolloven §146 første ledd. Det kan ikke gis oppreisning om fristene er oversittet.<sup>57</sup> I en sak for retten ble søksmål forsøkt reist etter fristen, men dette ble avist da det ikke forelå grunnlag for utvidet frist, da foreleggene lovlig ble forkynt for adressaten. Det forelå ikke forhold som ga grunnlag for å se bort i fra eller endre søksmålsfristen<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 675

<sup>56</sup> Ot.prp nr 39 (1993-94) s 174

<sup>57</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 676

<sup>58</sup> RG 1992 s 574

Videre blir forelegget rettskraftig om mottakeren av forelegget anlegger sak mot plan- og bygningsmyndighetene og de frifinnes. Det er da forelegget og ikke den frifinnende dom som er tvangsgrunnlaget.

Dersom en overdragelse finner sted etter at pålegget er gitt, men før forelegget blir rettskraftig, må saksbehandlingen startes på nytt ovenfor den nye eieren. Dette gjelder imidlertid ikke der hvor forelegget har blitt rettskraftig før overdragelsen. Da følger det av dommers rettskraftvirkninger at forelegget er bindende ovenfor de som overtar eiendommen.<sup>59</sup> Rettskraftige forelegg kan tinglyses på eiendommen. Dette vil gjøre eventuelle erververe av eiendommen kjent med en slik heftelse før overdragelsen. Ved å merke eiendommen med en heftelse vil eieren normalt være tjent med å ordne opp i forholdet før en evt. overdragelse.

I bygningsdelen til forslaget til ny plbl er det foreslått at pålegg skal kunne tinglyses, jf. utvalgets forslag til §37-3 femte ledd. Departementet anfører at dette vil knytte ulovligheten og pålegget til eiendommen på et tidlig stadium, og hindre komplikasjoner ved en eventuell overdragelse av eiendommen. Videre vil tinglysning i seg selv kunne motivere til etterlevelse av pålegget.<sup>60</sup> Adgangen til å tinglyse foreslås imidlertid reservert til etter at klagefristen er utløpt eller vedtak i klagesaken foreligger. Dette er et fornuftig forslag og vil fjerne en del av usikkerheten rundt overdragelsestidspunkt og ansvar både for myndighetene og ny eier.

#### 4.3 Saksbehandlingsregler

Å utferdige et forelegg er et selvstendig enkeltvedtak etter fvl §2. Derfor vil i utgangspunktet alle bestemmelser om enkeltvedtak få anvendelse når det utferdiges et forelegg, men det finnes unntak. Det er ikke nødvendig med nytt forhåndsvarsel eller ny uttalelse fra parten, bortsett fra om man glemte å varsle om at pålegget kunne følges opp med forelegg, nye opplysninger foreligger, eller det er gått mer enn 6 mnd fra pålegget ble utferdiget. Har det gått mindre en 6 måneder må det ikke varsles på nytt.

---

<sup>59</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 677

<sup>60</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) kap 13.5.1

Forelegget må inneholde en begrunnelse om hvorfor man finner det nødvendig å bruke forelegg til å få oppfylt et pålegg. Forelegget må derimot ikke inneha en annen realitet enn pålegget eller forbudet.

Adressaten skal underrettes om vedtaket. I den forbindelse stiller §114 første ledd, annet punktum et særlig krav om hva han skal få beskjed om. Forelegget må gi opplysninger om søksmålsfristen på 30 dager og tvangskraften. Om forelegget mangler dette vil det ikke få tvangskraft.<sup>61</sup> Videre må det forkynnes av hovedstevnevitnet (lensmannen), jf. domstolsloven Kap. 9 pga foreleggets mulighet til å få samme virkninger som en rettskraftig dom. Et rekommandert brev er ikke nok til å oppfylle dette kravet. Et forelegg kan ikke påklages. Det følger av §114, 3 ledd. Som sier det rett frem

*”Forelegg kan ikke påklages”.*

Eneste mulighet for å angripe forelegget er ved søksmål innen 30 dagers fristen.

## **5 §115**

§115 gir bestemmelser om hvordan tvangsfullbyrdingen av et pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg skal gjennomføres.

Selv om plan- og bygningsmyndighetene ilegger forelegg er dette ikke alltid nok til at adressaten innretter seg etter pålegget. Når adressaten enten velger å ikke benytte seg av prøvelsesretten innen 30 dagers fristen, eller forelegget blir prøvet og funnet i orden, kan plan- og bygningsmyndighetene bruke dette som tvangsgrunnlag. Da kan plan- og

---

<sup>61</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 676

bygningsmyndighetene la de aktuelle arbeidene utføres for den ansvarliges regning uten ytterligere fullbyrdelsesprosess, jf. plan- og bygningsloven §115 første ledd.

### 5.1 Tvangsfullbyding ved pålegg i rettskraftig dom eller forelegg.

Hvis et forelegg ikke blir fulgt, kan plan- bygningmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre på de ansvarliges bekostning.

Her har lovgiver gitt plan- og bygningmyndighetene en rett til fysisk direkte gjennomføring av pålegget i rettskraftig dom og likestilte forelegg uten kjennelse fra namsmyndighetene.

Forvaltningslovens regler vil her ikke komme til anvendelse. Det fremgår for øvrig av forarbeidene til bygningsloven at tvangsfullbyrdelsesloven generelt skal gjelde, jf. Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven, 1960 s. 191. Bygningslovens regler og forutsetninger ble ført videre i plan- og bygningsloven<sup>62</sup>.

Når plan- og bygningmyndighetene iverksetter arbeid etter §115 første ledd, vil de normalt måtte betale arbeidet selv, og kreve refusjon av adressaten senere.

Når arbeidet er utført, vil kommunen få et ordinært pengekrav mot den ansvarlige. Størrelsen på kravet kan kommunen få avgjort ved namsrettens kjennelse etter tvangsfullbyrdelsesloven §13-14, andre ledd. Med grunnlag i denne kjennelsen kan plan- og bygningmyndighetene ta utlegg for det aktuelle beløp. Slikt utlegg medfører panterett, jf. tvfbl §7-1.

Kommunen kan etter tvfbl §13-14 andre ledd første setning kreve forhåndskjennelse hvor namsretten vil avgjøre de sannsynlige utgifter som vil påløpe. Kjennelsen gir grunnlag for å begjære utlegg slik at kommunen får panterett før arbeidene settes i gang. Når arbeidene er utført, kan den ansvarlige klage til namsretten over kravet.<sup>63</sup> Plan- og bygningmyndighetene kan også kreve namsrettens kjennelse for pålegg av løpende tvangsmulkt jf tvangsfullbyrdelseslovens §13-14. Dette kan synes noe unødvendig etter tilføyelsen av §116a, når de kan ilegge tvangsmulkt selv.

---

<sup>62</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 2.5

<sup>63</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 2.5

## 5.2 Tvangsfullbyrdelse uten forutgående forelegg etter § 115 andre ledd.

Plan- og bygningsmyndighetene kan i visse tilfeller gå direkte til namsretten for å få kjennelse for tvangsfullbyrdelse uten først å utferdige forelegg etter §114. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr. 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter §§ 86 a og 107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist. I alle disse tilfellene er det imidlertid et krav om at kjennelse fra namsretten etter tvangsfullbyrdesloven §13-7 foreligger før tvangsgjennomføringen settes i verk.

For forhold som medfører fare, gjelder den begrensning at det er bare ved fare i bygning dette gjelder. Har situasjonen oppstått i forbindelse med anlegg eller innretninger, må plan- og bygningsmyndighetene og politi bruke sedvanerettslige regler som grunnlag for inngripen. Videre kan man i forbindelse med at en midlertidig dispensasjon trekkes tilbake, gi pålegg uten å gå veien om forelegg. I slike saker er begrunnelsen for å kunne kreve direkte tvangsfullbyrdelse at saken normalt ikke vil by på slik tvil at det er rimelig å kunne kreve dom.<sup>64</sup> Den samme begrunnelsen er brukt for å åpne for slik inngripen, når påbudt arbeid satt som vilkår for midlertidig brukstillatelse ikke er utført.

De arbeider som gjennomføres ved direkte tvangsfullbyrding, utføres for saksøktes regning. Fremgangsmåten i tvangsfullbyrdesloven er den samme som i første ledd.

Det er et krav at den som har fått pålegget har fått en frist til å etterkomme det frivillig. Fristen skal bare settes en gang og den kan tilpasses hva som skal gjøres, og hvilket potensial for skade det er.

---

<sup>64</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 667

### 5.3 Hva kan tvangsfullbyrdes.

Det er kun nødvendige arbeider som kan utføres av plan- og bygningsmyndighetene, jf §115 første ledd. At arbeidet som kan gjøres etter andre ledd også begrenser seg til det som er nødvendig sier paragrafen ikke noe om, men det er den naturlige forståelse av bestemmelsen at det samme vil gjelde her. Arbeid utført etter annet ledd er utført uten forutgående forelegg, og det ville ikke være naturlig om denne bestemmelsen da utvidet området for plan- og bygningsmyndighetenes myndighet. Arbeidene må utføres på økonomisk forsvarlig måte for å kunne få refusjon av utgiftene fra eier. Arbeidene må ikke gå utover påleggets innhold og være innenfor hva man kan forvente. Om dette uttaler sivilombudsmannen i forbindelse med fjerning av et byggverk i 1999 at

*”Tvangsfullbyrdesloven § 5-10 annet ledd fastslår som alminnelig regel at det under tvangsfullbyrdelsen skal utvises den hensynsfullhet og varsomhet som forholdene tillater. Det skal tas hensyn til saksøktes interesser og ønsker i den utstrekning forholdene tillater det, og fullbyrdelse skal ikke foretas i større omfang enn nødvendig. Også i plan- og bygningsloven § 115 første ledd nyttes uttrykket « nødvendig » som må oppfattes som en begrensning, slik at det kun er « de nødvendige arbeider » som bygningsmyndighetene kan besørge utført. For øvrig har man også i forvaltningen det alminnelige forholdsmessighetsprinsipp som sier at de midlene som nyttes, skal stå i rimelig forhold til det resultatet som ønskes oppnådd.”<sup>65</sup>*

### 5.4 Saksbehandlingen

I de tilfeller som er nevnt i plan og bygningsloven §115 annet ledd, er pålegget særskilt tvangsgrunnlag etter tvfbl §4-1 femte ledd. Fristen i pålegget må være ute for å kunne kreve kjennelse for tvangsmiddel. Det er noe uklart om tvfbl §4-18 får anvendelse, slik at parten må gis ny frist på 14 dager med beskjed om at oversittelse medfører at direkte tvangsfullbyrdelse vil bli begjært. Plbl §115 annet ledd inneholder ikke noe krav om at fristen skal være ledsaget av beskjed om at pålegget er særskilt tvangsgrunnlag. I følge O.J.

---

<sup>65</sup> Somb 1999 s 362.



Pedersen m.fl i plan og bygningsretten er det å anta at dersom parten ikke har fått denne beskjeden i varselet forut for at fristen etter §115 annet ledd er satt, må han varsles etter tvfbl §4-18<sup>66</sup>. I henhold til uttalelser fra departementet i Rundskriv H-3/01, er det god forvaltningsskikk som kan tilsi at adressaten bør orienteres om dette i pålegget.<sup>67</sup> Uansett hvordan man formulerer det, tyder alle kilder på at en slik underretting må gis.

## **6 §116a**

§116a gir plan- og bygningsmyndighetene anledning til å fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført et pålegg. Tvangsmulkt er et krav på et pengebeløp som adressaten kan bli pålagt å betale ved oversittelse av en gitt frist. Det kan være et enkelt beløp eller en løpende mulkt. Ethvert pålegg eller forbud i medhold av plan- og bygningslovens særbestemmelser eller plbl §113 som ikke blir etterkommet innen fastsatt frist, kan følges opp med vedtak om tvangsmulkt, jf §116a.

Tvangsmulkt har som formål å motivere den ansvarlige til å innrette seg lovlig. Det er særegent at forvaltningsorganet som har gitt pålegget også er den som kan beslutte tvangen.<sup>68</sup> Tvangsmulkten har oppfylt sitt formål om pålegget etterkommes slik at mulkten ikke påløper. Tvangsmulkt er derfor ikke straff og kan ilegges administrativt uten at det kommer i strid med kravet om lov og dom i Grunnlovens § 96. Tvangsmulkten tilfaller kommunen selv om saken avgjøres av et overordnet organ.

---

<sup>66</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 667

<sup>67</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 punkt 2.5

<sup>68</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett side 668

## 6.1 Hvem har kompetansen

Det er plan- og bygningsmyndighetene som har kompetansen til å ilegge tvangsmulkt og det synes forutsatt at dette primært skal håndheves av kommunen som førsteinstans. De kan velge å ilegge mulkt, utferdige et forelegg eller begge deler. Fylkesmannen og eventuelt departementet skal også kunne ilegge tvangsmulkt. Dette er blant annet begrunnet med et ønske om å kunne motvirke en mulig sprikende praksis i de forskjellige kommuner. Ileggelse av tvangsmulkt fra overordnet myndighets side forutsettes for øvrig bare brukt i særlige tilfelle<sup>69</sup>, se punkt 2.2

## 6.2 Når er bestemmelsen aktuell

Plan- og bygningsmyndighetene har ingen ubetinget plikt til å utferdige tvangsmulkt. Om tvangsmulkt er en reaksjon som er aktuell, er opp til plan- og bygningsmyndighetene i hvert tilfelle å vurdere. Både tilsynsplikten i §10-1 og hvorvidt det er en rimelig reaksjon, må vurderes. Det skal for øvrig nevnes at tvangsmulkt er en sanksjon som er foretrukket før man gir forelegg.

Forutsetningen for å kunne treffe vedtak om tvangsmulkt etter §116a, er at det foreligger et pålegg gitt med hjemmel i plbl. Det er ikke noe vilkår at den som får vedtaket mot seg kan bebreides for at det er oppstått et ulovlig forhold. Det er tilstrekkelig at det objektivt kan konstateres et forhold i strid med plbl.

Som nevnt ovenfor er tvangsmulkt ikke straff. Fordi grunnlovsmessighetene vil være avhengig av at tvangsmulkten skal virke som et rent pressmiddel, kan den først ta til å løpe fra det tidspunkt det er mulig å rette opp det ulovlige forhold.<sup>70</sup> Det vil ofte bety at det vil være nødvendig med en frist før tvangsmulkten kan begynne å løpe. Fristen kan være satt samtidig med at pålegget er gitt, men er da å anse som et eget vedtak med egen frist som sammenfaller med påleggets. Det kan også fattes et nytt vedtak når fristen for å etterkomme pålegget er gått ut. Da skal dette vedtaket inneholde ny frist fra når tvangsmulkten begynner å løpe.

---

<sup>69</sup> Ot.prp nr 39 (1993-94) s 176

<sup>70</sup> Tyrøn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven s 468

Det er gitt uttrykk i forarbeidene for at anledningen til å gi frist for tvangsmulkt sammen med pålegget, bare var for spesielle tilfeller der det kunne haste med å få orden på forholdet.<sup>71</sup> Dette synet er fulgt opp i juridisk teori av Tyrèn, Plan og bygningsloven – kommentarutgave. Han anfører at det er en forutsetning for å gi frist for tvangsmulkt samtidig med rettingspålegget, at det er særlig nødvendig at fristen overholdes fordi man har en begrunnet frykt for at de forhold som er pålagt rettet vil kunne medføre en overhengende fare eller skade<sup>72</sup>. Det er derimot i Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 utalt at departementet ikke ser grunn til å videreføre dette standpunktet. De peker på at ordlyden ikke er til hinder for å vedta begge deler samtidig. Departementet utaler også at det ikke anses å være særskilt inngripende for den private part å få fastsatt samme frist for oppfyllelse av pålegg som tidspunkt for når tvangsmulkt eventuelt vil påløpe. At tvangsmulkten påløper ved utløpet av fristen kan ikke anses å være urimelig. Departementet forutsetter at adressaten får varsel etter fvl §16. Det synes å være litt ulik oppfattning om de mindre alvorlige tilfeller, men i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Kap 13.5.1 utaler departementet følgende

*”det åpnes for bruk av ett samlet forhåndsvarsel til den ansvarlige for samtlige enkeltvedtak – pålegg, forelegg og tvangsmulkt. Fristen til å rette omfatter også formelle feil, for eksempel innsending av søknad. Kommunen bør gjøre oppmerksom på dette. Der en eventuell søknad om etterfølgende godkjenning avslås, kan plan- og bygningsmyndighetene samtidig med avslaget gi pålegg om retting og fastsette tvangsmulkt. En klage over flere av vedtakene kan behandles samtidig, noe som vil være svært tids- og ressursbesparende. Hvis det ikke kommer inn søknad om etterfølgende godkjenning av et ulovlig tiltak, kan det gis pålegg om retting sammen med vedtak om tvangsmulkt”*<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s 176

<sup>72</sup> Tyrèn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven s 469

<sup>73</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)Kap 13.5.1

Dette trekker mot at det ikke lengre er et krav om at det kun er ved de mer alvorlige forholdene man kan treffe vedtak og gi frist om tvangsmulkt som sammenfaller med utløpet av fristen for pålegget.

Etterkommers pålegget innen den tid er saken ute av verden, og vedtaket om tvangsmulkt har oppfylt sin funksjon. Det kan bemerkes at det ikke er anledning til å ilegge mulkt med tilbakevirkende kraft for tidsperioden det ulovlige forhold har bestått. Dette vil stride imot Grunnloven § 96. Det man skal legge vekt på når man lar tvangsmulkt løpe, er om pålegget faktisk er mulig å oppfylle. Fristen i et pålegg skal settes slik at det skal være mulig å gjennomføre det.

### 6.3 Hvordan kan tvangsmulkt gis.

Tvangsmulkten kan være gitt som et engangsbeløp eller som en løpende mulkt. Det er ikke noe i veien for at man kan ilegge begge samtidig om det finnes mest hensiktsmessig. Det man må passe på da er at sanksjonen ikke blir urimelig jf § 116b. Det er mest aktuelt å gi tvangsmulkt som engangsbeløp der det er alvorlige forhold eller fare, og det haster med å få forholdet ordnet. Dette kan oppnås med å sette engangsbeløpet høyt slik at adressaten blir mer tilbøyelig til å rette seg etter pålegget raskt. Når tidsmomentet har mindre betydning kan dagmulkt være aktuelt. Tvangsmulkten kan også økes etter som tiden går og på den måten øve rimelig press på adressaten om å ordne forholdet raskt. Har det blitt ilagt tvangsmulkt tidligere og fristen for å oppfylle ikke er blitt fulgt opp, kan en ny frist settes for å gjennomføre pålegget tilknyttet en ny tvangsmulkt. Ved andre gangs pålegg kan satsene økes betydelig.<sup>74</sup> Pålegg etter plbl kan følges opp med både forelegg og tvangsmulkt samtidig. Hensikten er å få forholdet rettet, og det kan lettest oppnås ved å kunne benytte begge mulighetene parallelt.

### 6.4 Saksbehandlingsregler

Pålegget behøver ikke gis etter § 113, det kan være gitt med annen hjemmel i plbl. Vedtak om tvangsmulkt følger de samme saksbehandlingsreglene som ved forelegg se punkt 4.3, men med det unntaket at man har varslingsplikt og at klageadgangen er utvidet. Før det

---

<sup>74</sup> Tyrèn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven s 470

treffes vedtak om tvangsmulkt, skal det gis forhåndsvarsel etter fvl §16. Dette gjelder uansett om adressaten har fått varsel og uttalt seg ved pålegget. Den tvangsmulkten rettes mot må få anledning til å uttale seg, men det må presiseres at dette ikke er en ny behandling av pålegget. Selve vedtaket skal være klar på hvem som er adressat og det skal gis en frist som gjør det mulig å rette seg etter pålegget. Der det treffes vedtak om tvangsmulkt samtidig med pålegget etter §113, må det i varselet presiseres at det er aktuelt å benytte denne adgangen<sup>75</sup>. Det kan ikke gis tvangsmulkt der det ikke er mulig å etterkomme pålegget.

Vedtaket skal begrunnes etter fvl §24 første ledd, jf §25. Det som skal begrunnes er at pålegget skal søkes gjennomført ved hjelp av tvangsmulkt. Den som får vedtaket om tvangsmulkt mot seg skal ha underretning om vedtaket etter fvl §27. Det er ikke krav om forkynning etter domstollovens regler som ved forelegg. På grunn av de rettsvirkningene som inntreffer når adressaten får kunnskap om vedtaket og de alvorlige følger dette kan få for ham, kan det enkelte ganger være hensiktsmessig å forsikre seg om at adressaten har fått opplysningene om vedtaket og når han fikk det. Spesielt da kanskje med tanke på de tilfeller man ikke hører noe i fra adressaten etter han antatt skulle ha mottatt pålegget. Dette fordi vedtaket først får virkning fra det tidspunkt det er kommet til adressatens kunnskap. Videre kan vedtak om tvangsmulkt påklages og klageadgangen skal gå frem av underretningen. Klagen kan f.eks. gjelde rimeligheten, jf. §116b første ledd, fristens lengde eller størrelsen på beløpet. Klageorganet har den samme myndighet som i klage på andre vedtak etter plbl. Pålegget som ligger til grunn for tvangsmulkten vil også kunne prøves prejudisielt dersom det ikke tidligere har vært gjenstand for klage.

Det er viktig å merke seg at om tvangsmulkt påklages, vil tvangsmulkt likevel påløpe og forfalle etter påleggsfristen. Også avslag på søknad om hel eller delvis ettergivelse av tvangsmulkt, kan påklages på vanlig måte. Slike klager gir ikke oppsettende virkning. Dette må eventuelt gis spesielt med hjemmel i fvl §42. Etter rundskriv H-3/01 er det i teorien slik at om klagen gis oppsettende virkning etter fvl §42, vil tvangsmulkten påløpe etter fristen, men beløpet forfaller ikke før klagesaken er endelig forvaltningsmessig avgjort i

---

<sup>75</sup> O.J. Pedersen m.fl Plan og bygningsrett s 670

adressatens disfavør<sup>76</sup>. Dette stemmer ikke med hva som faktisk blir gjort. Det er vanlig praksis å utforme avgjørelser om oppsettende virkning på en slik måte at det ikke påløper tvangsmulkt i den perioden det er gitt oppsettende virkning. Dette fordi klageadgangen i et tilfelle der det løper tvangsmulkt vil fremstå som illusorisk der pålegget også er påklaget. Ved lang klagesaksbehandling vil akkumulert tvangsmulktbeløp kunne bli så store at de færreste kan ta risikoen ved at klage ikke vil føre frem. Tvangsmulkten bortfaller dersom klagen gis medhold. Det er videre adgang til å få prøvd vedtak om tvangsmulkt for domstolene i samme utstrekning som forvaltningsvedtak ellers.

Tvangsmulkt tilfaller kommunen, også i tilfeller hvor statlige myndigheter har ilagt tvangsmulkt. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven §7-2 e . Kommunen kan i følge plbl §116a siste setning nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det. Forutsetningene for dette vil nok være at pålegget er oppfylt men ikke innen fristens utløp. Videre uttaler forarbeidene eksempler på hensyn som etter omstendighetene kan tilsi hel eller delvis nedsetting av påløpt mulkt på grunn av at overtredelsen er unnskyldelig av grunner som ligger nær opp til force majeure<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001, punkt 2.3.5

<sup>77</sup> Ot.prp nr 39 nr. (1993-94) s 178

## 7 §116b

§116b regulerer fastsettingen av den enkelte type sanksjon slik som foreksempel straff eller tvangsmulkt. Bestemmelsen kom inn ved endringslov av 5. mai 1995 nr 20. Det fremgår av plbl §116b første ledd at sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten, samt at flere ulike typer sanksjoner må samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Bestemmelsen retter seg mot plan- og bygningsmyndighetene samt påtalemyndighetene og domstolene når det gjelder straffesanksjonene i Kap 18. §116b andre ledd gir plan- og bygningsmyndighetene mulighet til å avstå fra å følge opp ulovligheten der forholdet anses for å være av bagatellmessig betydning.

### 7.1 Bestemmelsens virkeområde

I forarbeidene utales det at hensikten med bestemmelsen er å oppstille en regel som sikrer at sanksjonene 1) står i rimelig forhold til ulovligheten og at de 2) ikke overlapper hverandre slik at samme ulovlighet blir rammet flere ganger på en urimelig måte.<sup>78</sup> Ved vurderingen av hva som vil være et passende rimelighetsnivå når det gjelder hvilke eller hvilken sanksjon som blir valgt, kan det etter bestemmelsen tas hensyn til hvilke fordeler man har eller kan få av overtredelsen. I tillegg vil det ved en slik vurdering også kunne legges vekt på hvor viktig det er at pålegget overholdes, om vedkommende tidligere har unnlatt å etterkomme gitte pålegg, samt hensynet til å skape respekt for lovverket.<sup>79</sup> Bestemmelsen i første ledd legger føringer på hvordan sanksjoner skal anvendes, men er ikke i seg selv hjemmelsgrunnlag for verken å anvende eller å unnlate å anvende sanksjoner. Det er andre ledd som i så fall vil være korrekt hjemmel for å unnlate å handle.

Bestemmelsen har voldt vanskeligheter i praksis blant annet med hensyn til domstolenes prøvelsesrett, se foreksempel RG 2004 s 1176:

---

<sup>78</sup> Ot.prp nr 39 (1993-94) s 209-10

<sup>79</sup> Ot prp nr 39 (1993-94) s 209-10

*” At domstolene viser tilbakeholdenhet med å overprøve rimeligheten av forvaltningsskjønnet, har som nevnt blant annet i Høyesteretts dom i Rt-2002-209 sitt grunnlag i selve skillet mellom forvaltning og rettspleie.”*

Bestemmelsen er ikke ment å være en utvidet adgang for domstolenes prøvelsesrett. Domstolene skal i utgangspunktet bare kunne prøve forvaltningens vedtak etter det alminnelige forvaltningsrettslig prinsipp om forholdsmessighet. Dette synet støttes av bygningslovsutvalget i NOU 2005-12 som utaler at de finner at det etter gjeldende rett synes mest riktig å anta at det i den generelle forvaltningsretten foreligger et krav om forholdsmessighet som kan ha både prosessuell og materiell betydning, og at § 116b i realiteten er en eksemplifikasjon på dette prinsippet.<sup>80</sup> I ot.prp nr 45 (2007-2008) følger departementet opp denne oppfattelsen da de bemerker at bestemmelsen ikke får noen innskrenkende eller utvidende rett for domstolene til å prøve rimeligheten:

*”Bestemmelsen skal imidlertid verken utvide eller innskrenke den alminnelige plikten som gjelder ved pålegg, forelegg, overtredelsesgebyr og liknende, eller domstolenes rett til å prøve dette.”*<sup>81</sup>

De fremhever i stedet bestemmelsens viktige funksjon som en eksemplifikasjon på prinsippet om forholdsmessighet, og at den er viktig som en påminnelse om at rimelighetsvurdering skal foretas av den myndighet som ilegger sanksjoner.

## 7.2 Opportunitetsprinsipp

Som nevnt tidligere er kommunen ikke alltid nødt til å gripe inn ovenfor alle ulovligheter de kommer over, selv om de har en plikt til å vurdere om forholdet er i strid med gjeldende regelverk. Jf § 10-1. Det ville være overflødig å ha en regel som § 116b annet ledd, hvis man ikke anser plan- og bygningsmyndighetene for å ha en slik plikt til å fatte vedtak om sanksjoner hvor det oppdages ulovligheter etter § 113.se punkt 2.1.1

---

<sup>80</sup> Nou 2005:12 s 323 Kap 18 1 spalte

<sup>81</sup> Ot.prp nr. 45 (2007-2008) Kap 13.5.5



Hvis plan- og bygningsmyndighetene skal unnlate å gripe inn overfor byggearbeider som er i strid med plbl, har de normalt to rettslige virkemidler til rådighet. For det første kan det med hjemmel i plbl §7 gis dispensasjon fra bestemmelser i eller i medhold av loven ved ”særlige grunner”. Og for det andre åpner §116b annet ledd for at det unnlates å gripe inn overfor overtredelser av bagatellmessig betydning. Hva som er bagatellmessig må etter §116b annet ledd vurderes konkret opp imot den enkelte sak. Sentrale momenter i vurderingen av om overskridelsen er bagatellmessig vil være overtredelsens art og omfang.

Å forfølge ethvert overtramp kan føre til et urimelig resultat. Å overlate til kommunene selv å vurdere om små overtredelser ikke skal forfølges kan føre til en smidigere og mer rettferdig forvaltning, da de som regel er de nærmeste til å vurdere forholdene opp imot de hensyn som gjør seg gjeldende. Opportunitetsprinsippet får i midlertidig bare anvendelse der overtredelsen er av bagatellmessig betydning jf §116b andre ledd. Kommunene er imidlertid ikke overlatt til seg selv ved vurderingen om et forhold faller inn under begrepet ”bagatellmessig”. Jeg har under punkt 2.2 behandlet hvem som har kompetansen til å ilegge sanksjoner. Og skulle kommunen velge å ikke gripe inn ovenfor et ulovlig forhold, vil overordnet myndighet kunne gripe inn om forholdet ikke var så ”bagatellmessig” som anført.

Beslutning om å ikke forfølge et forhold etter §116b andre ledd er ikke å anse som et enkeltvedtak. Dette fremgår av paragrafen selv i andre ledd siste setning som lyder:

*Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.*

Det fører til at der plan- og bygningsmyndighetene beslutter å ikke forfølge et forhold, vil en klage over denne beslutningen måtte avvises. Beslutningen om avisning av klagen er derimot et enkeltvedtak jf fvl §2 3 ledd som kan påklages. Klageinstansen vil da i noen grad ved behandling av en eventuell klage over avvisningsvedtaket, bli nødt til å ta stilling til om forholdet kan karakteriseres som bagatellmessig.

Klageadgangen er fremdeles i behold når det gjelder selve avgjørelsen om at forholdet i utgangspunktet er ulovlig. Forholdet vil selv om man har besluttet å ikke forfølge saken

videre, fremdeles være ulovlig. Dermed vil det kunne få betydning i for eksempel en etterfølgende ekspropriasjonssak. For å bringe forholdet inn under lovlige forhold må det gis dispensasjon etter §7.

## **8 Oppsummering**

Regleverket er i dag isolert sett effektivt, men klagebehandling og oppfølging av ulovlige forhold krever betydelige ressurser. Et annet problem er at det også vil kreve et betydelig tilsyn for å få en oversikt og beholde oversikten over situasjonen i kommunen. Det er her hovedproblemet ligger. De små kommunene har mindre ressurser og kompetanse på området enn de større for å følge opp ulovligheter<sup>82</sup>.

I forslaget til ny plbl er hensynet til kommunenes bruk av ressurser og tid ivarettatt. Sammen med forslag til ny plandel bidrar byggesaksdelen til at man får en mer logisk oppbygget lov som gjør den mer systematisk og brukervennlig for alle brukerne av loven. Det blir klarere forhold mellom planer og byggesaker, blant annet ved at systemet med vedtekter går inn som planbestemmelser. Det fokuseres også på at den som er ansvarlig for et ulovlig forhold også skal bære den økonomiske byrden for dette. Kommunene har i dag ikke anledning til å kreve de reelle kostnadene ved ulovlighetsoppfølging dekket, da disse overstiger det man kan kreve dekket igjennom gebyrer. Dette er forelått endret ved å innføre et overtredelsesgebyr som i sin helhet skal tilfalle kommunene og skal bidra til å finansiere ulovlighetsoppfølging i kommunen. Videre vil et overtredelsesgebyr forenkle og effektivisere ulovlighetsoppfølgingen fordi respekten for regelverket vil øke når sanksjonene blir hardere og enklere å gi. Videre kan det i enkelte tilfeller være av betydning for kommunen å ilegge en mindre alvorlig sanksjon enn straff, siden at

---

<sup>82</sup> NOU 2003:24 s 117 punkt 8.4.3

kommunene tidvis oppfatter straffeforfølging som en uforholdsmessig sterk reaksjon ved brudd på plbl<sup>83</sup>.

Etter en gjennomgang av sanksjonsreglene i plbl Kap 19 er konklusjonen at det regelverket vi har i dag, dekker stort sett det meste av de saker forvaltningen kan komme over. De grensetilfellene man har er stort sett av en slik karakter at man kan unngå disse i fremtiden med et fokus på gode og oversiktelige kommune- og reguleringsplaner. Men det er en kjensgjerning at lovverket ikke alltid vil kunne fange opp alle de forhold det kunne være gode grunner til å stanse. Vi befinner oss på legalitetsprinsippets område og man må derfor ha en klar hjemmel for å kunne gripe inn.

---

<sup>83</sup> Ot.prp nr 45 ( 2007-08) Kap 13.5.3

## 9 Litteraturliste

### 9.1 Lover og forskrifter

1814 Kongeriget Norges Grundlov av 17 mai 1814

1845 Lov om bygningsvesenet 6. september 1845

1915 Lov om domstolene 13. august 1915 nr. 5

1915 Lov om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) 13. august 1915 nr. 6

1924 Bygningsloven 22. februar 1924

1959 Lov om overføring av fast eiendom (overføringslova) 23 oktober 1959 nr.3

1961 Lov om rettshøve mellom granner (grannelova) 16. juni 1961 nr.15

1963 Veglov 21. juni 1963 nr. 23

1965 Bygningsloven 18. juni 1965

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) 10. februar 1967

1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) 13. mars 1981  
nr. 6

1985 Plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven) 14. juni 1985 nr. 77

1992 lov om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) 26. juni  
1992 nr. 86

1995 Endringslov til plan- og bygningsloven. Lov om endringer i plan- og bygningsloven  
av 14. juni 1985 nr. 77.

Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker 2003.06.24 nr 0749.

<http://websir.lovdata.no/lex/for/sf/sf-20030624-0749.html>

## 9.2 Juridisk litteratur

Frihagen, Plan- og bygningsloven kommentarutgave bind III 1989

Fleischer, Carl August, Plan- og bygningsretten, Oslo 1992

Daniel Rogstad i Karnov (Oslo 1996)

Petersen, Asmund, veiledning til Plan- og bygningsloven. Universitetsforlaget AS 1997

Eckhoff, Torstein, Rettskildelære, 5 utg Oslo 2000

Plan- og bygningsrett, O.J. Pedersen, P.Sandvik, H.Skaaraas, S.Ness, A.Os , Oslo 2000

Skjerdal, Nicolai Vogt, Jussens Venner 2001 s 337

Eckhoff, Torstein og Evind Smith, forvaltningsrett, 7. utgave, Oslo 2003

Tyrøn, Carl Wilhelm, Plan og bygningsloven – kommentarutgave 5 utgave, 2004

Benytt nr. 1 / april 2004, Else Karin Øvernes ,

<http://www.be.no/beweb/info/benytt/20041/feilresultat.html>

Planjuss 1/2005 September 2005

## 9.3 Forarbeider og etterarbeider

Innstilling fra komiteen til revisjon av bygningsloven (1960)

Ot.prp. nr 1 (1964-65) Bygningsloven

Ot.prp nr 54 ( 1984-85) Plan- og bygningslov

Ot.prp.nr. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov

Ot.prp.nr.39 (1994-95) Plan- og bygningsloven, endringslov

Ot.prp. nr. 112 (2001–2002) Plan- og bygningsloven, endringslov

NOU 2003:12 Fra bot til bedring

NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II

Ot.prp nr 45 ( 2007-08) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

#### 9.4 Rundskriv og veiledere

Miljøverndepartementets rundskriv T-3/07 om frilufsloven.

Miljøverndepartementets veileder november 1998

Rundskriv fra kommunal- og regionaldepartementet H-3/01 februar 2001 Reaksjoner mot ulovligheter etter plan- og bygningsloven

#### 9.5 Dommer

Rt 1976. s 1376

Rt 1991 s 1219

Rt 1995 s 530

Rt 2001 s 382

RG 1992 s 574

RG 2000 s 1300

RG 2004 s 1176

#### 9.6 Forvaltningsavgjørelser

Somb-2001-71 (2001 s 238)

Somb 1999 s 362.

Fylkesmannen I Oslo og Akershus ref nr: 2007/30958 FM-J og 98/08558- cbu.

Kommunal- og regionaldepartementet 27.10.03, sak 2003/3299-2.

